Ist der Reichstagspräsident Reichsbeamter?

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
bei der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Schlesischen Friedrich-Wilhelm-Universität
zu Breslau.
vorgelegt von

Helmut Stark
Gerichtsreferendar

Breslau 1931.

Spezialdruckerei für Dissertationen Dr. Hermann Eschenhagen, KG., Ohlau i. Schl.

Berichterstatter:
Geheimer Regierungsrat
Prof. Dr. jur. et. phil. Helfritz.

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenchaftlichen Fakultät
der Schlesichen Friedrich - Wilhelm - Universität zu Breslau.

Inhalts-Uebersicht.

§ 1: Die rechtlichen Grundlagen der Stellung des Reichstagspräsidenten 1

§ 2: Die Organlehre 2

§ 3: Die organschaftliche Stellung des Reichstagspräsidenten auf Grund der Befugnisse aus der Geschäftsordnung des Reichstages 6

§ 4: Die organschaftliche Stellung des Reichstagspräsidenten als Träger der Polizeigewalt 17

§ 5: Die organschaftliche Stellung des Reichstagspräsidenten als Vertreter des Reichsfiskus . . . 19

§ 6: Die Definition des Reichsbeamtenbegriffes . . . 24

§ 7: Die Beamteneigenschaft des Reichstagspräsidenten im allgemein-staatsrechtlichen Sinne 32

§ 8: Die Beamteneigenschaft im Sinne der Haftungsgesetze 37

§ 9: Die Beamteneigenschaft im strafrechtlichem Sinne . 41

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543104_0128

Literaturverzeichnis.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin, 8. Aufl. 1928.

Arndt: Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin, 1. Aufl. 1923.

Bartels: Die Stellung des Reichstagspräsidenten. Diss. Halle 1923.

Binding: Die Notwehr der Parlamente gegen ihre Mitglieder, Leipzig 1914.

— Lehrbuch des gemeinen deutschen Strafrechts. Bes. Teil, Leipzig, 2. Aufl. 1904.

Buchholtz: Die Stellung des Reichstagspräsidenten nach der neuen Verfassung. Diss. Halle 1923. (Maschinenschrift).

Brand: Das Beamtenrecht, Berlin, 3. Aufl. 1928.

Delius: Beamtenhaftpflichtgesetz. 4. Aufl. 1929.

— Die Beamtenhaftpflicht im Falle der Ausübung öffentlicher Gewalt im Lichte der neuesten Rechtsprechung, in „Das Recht", 1921.

— Die deutsche Reichsverfassung in ihrer Wirkung auf die Haftpflicht der Beamten. In: L. Z. 1919.

Eckstein: Der Beamtenbegriff im privaten und öffentlichen Recht. In: Arch. f. öff. R., Bd. 27, S. 487.

Engels: Die Funktionen des Reichstagspräsidenten. Diss. Greifswald 1916.

Hoesch: Die Schadenshaftung der Beamten gegenüber dem Staate. Diss. Würzburg 1913.

Finger: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Stuttgart, 1923. 1. Aufl.

Frank: Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, Tübingen, 17. Aufl. 1927.

Freytagh-Loringhoven, Frh. von: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924.

Haagen: Die Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnung. Diss. Berlin 1929.

Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht. 2 Bände, 1923.

— Allgemeines Staatsrecht auf rechtsvergleichender Grundlage. 1909, (Leipzig).
— Reichsstaatsrecht, Berlin 1923, 1. Aufl.
— Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, 1915, (Berlin-Leipzig).
Hartwig: Die Stellung des Reichstagspräsidenten. Diss. Halle 1921.
Helfritz: Allgemeines Staatsrecht. 2. Aufl. 1928.
— Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen in dem Gemeinderecht der östlichen Provinzen Preußens. 1916, 1. Aufl. (Berlin).
— Grundzüge des Beamtenrechts. 1929 (Berlin).
— Staatskunst und Parteipolitik, Berlin 1923.
Hoinka: Die Stellung des Reichstagspräsidenten. Diss. Breslau (Maschinenschrift) 1928.
Hubrich: Parlamentarische Redefreiheit und Disziplin, 1899 (Berlin).
— Hausrecht und Polizeigewalt im Reichstagsgebäude, in: „Der Gerichtssaal", 1923.
— Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches, 1921 (Greifswald).
Gerland: Deutsches Reichsstrafrecht. Berlin, Leipzig 1922.
Gierke: Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung. 1887 (Berlin).
— Haftung des Staates und der Gemeinden für Beamte. In: „Verhandlungen des 28. deutschen Juristentages", I. Bd. 1905 (Berlin).
— Deutsches Privatrecht, Bd. I, Berlin, 1874.
Giese: Die Reichsverfassung vom 11.August 1919, Berlin, 5. Aufl. 1923.
Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, 1920.
— System der subjektiv öffentlichen Rechte. Tübingen, 1919, 2. Aufl.
Jellinek: Walter: Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder. In: Staatskunde, 3. Aufl. 1925.
Laband: DJZ. 1903, S. 5 ff.
— Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1911, 5. Aufl. (Tübingen).
Laband-Stoerk: Archiv des öffentlichen Rechts. 3. Aufl. 1896.

Leipziger Kommentar: Das Reichsstrafgesetzbuch, erläutert von Ebermayer, Lobe, Rosenberg, 3. Aufl. 1925 (Berlin-Leipzig).
Langnickel: Ist der Reichspräsident Reichsbeamter? Welche praktische Bedeutung hat die Bejahung oder Verneinung dieser Frage? Diss. Breslau 1927.
v. Liszt-Schmidt: Lehrbuch des Deutschen Strafrechts. 23. Aufl. Berlin 1921.
Loening: Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1884.
Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. I. Bd., 3. Aufl. 1924 (Leipzig).
Mayer-Anschütz: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. 1914—19 (München-Leipzig).
Mayer-Dochow: Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts. 4. Aufl., Teil I, Leipzig 1913.
Meissner: Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. 1921 (Berlin).
v. Mohl: Kritische Bemerkungen über die Wahlen zum Deutschen Reichstage, 1874.
Perels: Das autonome Reichstagsrecht. 1903 (Berlin).
Peukert: Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit des Reichstagspräsidenten. Diss. Breslau 1930.
Poetzsch: Handausgabe der Reichsverfassung. 3. Aufl., 1928 (Berlin).
Pohl: Das Recht des Reichstages. 1928.
Preuß: Das städtische Amtsrecht in Preußen. 1902 (Berlin).
Reimer: Die Amtspflicht der Reichs- und Staatsbeamten. 1919, 1. Aufl.
— Amtshaftung aus öffentlicher Gewalt. 1919.
— Umfang und Art der Amtshaftung. 1920.
Richter: Die Haftung der Beamten nach § 839 BGB. unter besonderer Berücksichtigung des Art. 131 der RV. Diss. Giessen 1927.
Salmann: Haftung für Beamte in Preußen und im Reich. 1911 (Berlin).
Seligmann: Die staatsrechtliche Stellung des deutschen Reichstagspräsidenten. Diss. Heidelberg 1912.
Simon: Haftung der Verbände des öffentlichen Rechtes für ihre Beamten. Diss. Königsberg 1913.
v. Schelhorn: Die Amtshaftung. 1925, Berlin.

Schmidt: Parlamentarische Disziplin. In Arch. f. öff. Recht, 1919, Bd. 32, S. 458 ff.
Schulze: Das Reichsbeamtengesetz. 1. Aufl. 1908 (Leipzig).
Stier-Somlo: Reichs- und Landesstaatsrecht. 1924 (Berlin).
Strauß: Ist der Reichspräsident Reichsbeamter? Diss. Breslau 1928.
Vogels: Grundriß des neuen Landesstaatsrechts. Bonn 1922 (Röhrscheid).
Walz: Ueber die Prüfung der parlamentarischen Wahlen, zunächst nach badischem Recht. Heidelberg 1902.
Wolfstieg: Das Beamtenreichsrecht nach Inkrafttreten der Reichsverfassung vom 11. August 1919. 1. Aufl. 1921 (Berlin).
Ferner Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivil- und Strafsachen.

§ 1.

Die rechtlichen Grundlagen der Stellung des Reichstagspräsidenten.

Für die Beantwortung der Frage, ob der Reichstagspräsident Reichsbeamter ist, geben die Verfassungsurkunden des Deutschen Reiches keinen Aufschluß. Zwar wird in der Wissenschaft schlechthin vom „Amte" des Reichstagspräsidenten gesprochen, doch über die weitere Aufklärung der Beamteneigenschaft ist nirgends eine Angabe zu finden. Auch in den Amtlichen Entwürfen einer deutschen Verfassung wird nach dieser Richtung keine Andeutung gemacht. Selbst die Bestimmungen über die Funktionen des Reichstagspräsidenten geben unmittelbar keine Auskunft. Ehe man also an die Behandlung der gestellten Frage herantreten kann, gilt es, sich über die staatsrechtliche Stellung des Reichstagspräsidenten auf Grund der in Frage kommenden Rechtsnormen ein Bild zu machen.

Die rechtlichen Grundlagen für die Funktionen des Reichstagspräsidenten sind, der Uebersicht halber zusammengestellt, folgende:

I. Geschriebenes Recht, und zwar:
   a) Reichsverfassung vom 11. August 1919, Art. 24. Abs. 1, 26, 27, 28, 33, 38, Abs. 2;
   b) die Geschäftsordnung für den Reichstag vom 12. Dezember 1922;
   c) einfache Reichsgesetze, und zwar
      1. Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten (RBG.) vom 31. März 1873 in der Fassung des Gesetzes vom 28. 12. 1926, § 156;
      2. Gesetz über die Befriedung der Gebäude des Reichstages und der Landtage vom 8. Mai 1920 § 4;
      3. Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Reichstags vom 25. April 1927, §§ 3 Abs. 2 u. 3 und § 5 S. 2, § 8 S. 2.

II. Ungeschriebenes Recht: Staatsgewohnheitsrecht.

Die mannigfaltige Beschaffenheit der in diesen Normen enthaltenen Befugnisse zwingt uns, sie so zusammenzufassen,

um aus ihrer Rechtsnatur auf die Rechtsbeziehungen des Reichstagspräsidenten zum Staate und zu seinen Organen zu schließen und dadurch eine Beantwortung der gestellten Aufgabe zu erzielen. Es gilt daher, den Weg zu finden, der zur Ermittlung der staatsrechtlichen Stellung des Reichstagspräsidenten führt. Der Reichstagspräsident ist Träger verschiedenartiger sowohl dem Gebiete des öffentlichen wie dem des privaten Rechts angehöriger Funktionen auf Grund verschiedenwertiger Organisationsnormen. Diese Tatsache allein zeigt, daß seine rechtliche Stellung eine andere wie die eines Privatmannes ist. Die Würdigung seiner rechtlichen Stellung auf Grund jeder seiner Funktionen in einem einheitlichen öffentlichrechtlichen Rahmen und in einer einheitlichen Sprache ist nur möglich aus dem Geiste der Organlehre. Nachdem zunächst die organschaftliche Stellung des Reichstagspräsidenten dargestellt und untersucht worden ist, kann in eben der gleichen Sprache der Organlehre der Versuch gemacht werden, aus dem Ergebnis der Organstellung des Reichstagspräsidenten dessen Beamteneigenschaft zu untersuchen. Die staatsrechtliche Stellung des Reichstagspräsidenten im Staatsorganismus ist also der Ausgangspunkt unserer Untersuchung.

§ 2.

Die Organlehre.

Diese Darstellung soll daher auf der von Otto v. Gierke[1]) aufgestellten, von Bernatzik[2]) weiter ausgebauten Organlehre fußen. Unter Anwendung dieser Lehrsätze wird es uns gelingen ein klares Ergebnis der gestellten Aufgabe zu erzielen. Die Organlehre, für sich allein nicht ausreichend, bedarf indessen der Anlehnung an Otto v. Gierke's Theorie der realen Verbandsperson, die unter den „Theorien vom überwiegend subjektiven Sein des Staates“[3]) noch immer als die herrschende und befriedigendste Auffassung von dem Wesen des Staates als einer realen Verbandsperson erachtet werden muß. Sie bildet daher die Grundlage für den Aufbau der Organlehre.

[1]) Genossenschaftstheorie.

[2]) Kritische Studien über den Begriff der juristischen Person, Arch. d. öff. R. Bd. V S. 242 ff.

[3]) Jellinek, Staatslehre, S. 148.

An Hand der Feststellung, daß eine Untertanen und Herrschern übergeordnete Person besteht, die Volk und Herrscher mit umfaßt, macht sie den Staat zum Rechtssubjekt, zur juristischen Person. Diese Feststellung ist das Ergebnis des Elementarsatzes, daß nicht bloß der einzelne Mensch Träger von Rechten und Pflichten ist, sondern alles, was von der Rechtsordnung für fähig erachtet wird. Demzufolge kann auch einer Summe von Einzelpersonen der Charakter der Rechtspersönlichkeit durch einen Ausspruch des Staates verliehen werden. Die aus dieser Summe von Mitgliedern gebildete Verbandsperson kann aber ihren Willen durch die Gesamtheit ihrer Angehörigen nur bei einer kleinen Mitgliederzahl unmittelbar kundtun. Handelt es sich um größere Gebilde von Verbandspersonen, so haben nur einelne ihrer Mitglieder die Aufgabe, den Willen der Verbandsperson zu bilden und zu bekunden. Dieselben Funktionen, die bei der physischen Person den natürlichen Organen zustehen, haben einzelne Teile der Verbandsperson, ebenfalls Organe genannt, zu erfüllen. Eine solche durch die Zusammenfassung ihrer Mitglieder entstandene Verbandsperson ist der Staat. Daß es sich bei der leicht zu Zweifeln veranlassenden Begriffsbestimmung „Staat" um eine Identität mit dem Begriff „Volk" handelt, ist nur Binding[4]) gegenüber ohne eine besondere Auseinandersetzung mit dessen Auffassung im Ergebnis festzustellen. Das Volk in seiner Organisation ist nämlich der Staat. Das Volk als solches stellt keine Person, kein rechtsfähiges Gebilde dar.[5]) Es bedeutet keine juristische Begriffsbestimmung, sondern ist nur das Haupt- und Grundelement einer solchen, nämlich des Begriffes Staat.[6]) Innerhalb des Verbandsorganismus des Staates liegt also die Betätigung des Staatswillens und des Staatslebens den Organen ob, und zwar nicht als Vertretern des Staates, auch nicht als Bauftragten, sondern als Organen des Staates, als Staat selbst.[7]) Der Wille der Organe stellt sich als Wille der Gesamtheit dar, und ihre Handlungen sind solche der Ver-

---

[4]) Notwehr S. 8. — Er stellt dem Staat als Träger der Staatsgewalt das Staatsvolk als selbständiges Rechtssubjekt gegenüber. Diese Ansicht, wenn auch konsequent durchgeführt, steht für sich allein da.

[5]) Helfritz: Allg. Staatsrecht, S. 20.

[6]) Haagen: S. 32.

[7]) Gierke: Genossenschaftstheorie, S. 625.

bandsperson selbst. „Das Gemeinwesen besitzt in jedem Organ ein Stück seiner selbst, es deckt sich als wollende und handelnde Persönlichkeit vollkommen mit dem dabei fungierenden Organ".[8]) Eine natürliche Schlußfolgerung bedeutet es, daß die Organe innerhalb ihrer Organsphäre keine eigenen Rechte besitzen und auch nicht besitzen können, sondern lediglich Träger von Funktionen sind. Die Organlehre gehört also dem sozialen Recht, dem Recht der menschlichen Verbände, an und ist daher wohl zu unterscheiden von der Stellvertretungslehre, die dem Individualrecht, dem Recht der Einzelperson, angehört.[9])

Zunächst ist jede Organstelle in der Satzung der Verbandsperson begründet. Verschieden ist nur die Art der Berufung in die Organstellung. Nach dieser Richtung unterscheiden wir zwei Gruppen von Organtypen. Die Organstellung einer Person kann unmittelbar beim Eintritt bestimmter Tatsachen auf Grund einer Rechtsvorschrift begründet werden. Sie kann aber auch durch die Ernennung oder die Wahl durch bereits im Staatsorganismus vorhandene Organe geschaffen werden, also erst mittelbar zur Entstehung gelangen. Musterbeispiele für das unmittelbar berufene Organ sind der erbliche Monarch, ebenso jede Wählerversammlung, also die deutsche wahlfähige Bürgerschaft, — für das mittelbar berufene Organ der Reichstag, der seine Organstellung einem Willensausspruch der Wählerschaft, nämlich der Wahl, verdankt. In dieser einzigen Willenshandlung, der Ausübung der Wahl, ist die Tätigkeit des „kreierenden" Organs erschöpft; jede weitere Willensbildung ist diesem Organe, sog. Kreationsorgane, entzogen.[10])

Zu einer anderen Einteilung der Organe gelangen wir, wenn wir nach der Art ihrer Zuständigkeiten, ihren rechtlichen Beziehungen zum Staate und nach der Bewertung ihrer Stellung im Verhältnis zu bereits vorhandenen Organen abzugrenzen suchen. Die Organe zerfallen dann in sog. unabhängige und abhängige Organe, auch unmittelbare oder mittelbare Organe genannt.[11])

---

[8]) Gierke: a.a.O.
[9]) Helfritz: Vertretung, S. 30.
[10]) Helfritz: Staatslehre, S. 26.
[11]) Helfritz: a.a.O. S. 26.

Die unabhängigen Organe gelangen durch einen nach Umfang und Inhalt ihrer Befugnisse erschöpfenden Ausspruch der Satzung der Verbandsperson zu ihrer Stellung ohne Einschränkung ihrer Selbständigkeit durch andere Organe. Die Verfassung verleiht ihnen ihre organschaftlichen Fähigkeiten. Nur das objektive Recht innerhalb der Sphäre des Staatsorganismus bildet die erschöpfende Quelle ihrer Befugnisse. Völlig unerheblich und ohne materiellen Einfluß ist der Umstand, daß sie in ihre Organstellung nur mittelbar berufen sind; denn in dem Augeblick, in dem die Stellung des unabhängigen Organs durch den Kreationsakt der Wahl begründet ist, ist die Tätigkeit des Kreationsorgans abgeschlossen und das Band zwischen den Organen gelöst.[12]) Anders die abhängigen Organe. Sie sind in ihren Entschließungen und Handlungen abhängig von dem Willen anderer Organe. Gewiß ist auch ihre Stellung letztlich in der Verfassung begründet. Denn wenn bei der Unterscheidung zwischen abhängigen und unabhängigen Organen vornehmlich betont wird, das abhängige Organ leite seine Organqualität von einem anderen, entweder unabhängigen oder seinerseits wieder mit übertragenen Funktionen ausgestatteten abhängigen Organ ab, „so wird man demgegenüber eine gewisse Vorsicht walten lassen müssen"[13]). Kein Organ ist in der Lage, Funktionen der Verbandsperson auf einzelne Personen oder Personenmehrheiten zu übertragen, sofern nicht deren Organschaft in der Verfassung der Verbandsperson begründet ist.[14])

Nach der Definition des mittelbar berufenen Organs wird die noch weitergehende Einteilung in sog. primäre, sekundäre und tertiäre Organe aus dem Geiste der Repräsentationslehre leicht verständlich. Im modernen Repräsentationsstaate ist das primäre Organ dasjenige, das ein anderes Organ in seine Stellung „kreiert", und auf diese Tätigkeit regelmäßig beschränkt, vom sekundären Organ völlig vertreten wird. Dieses Organ wird durch die nun von seiner Seite erfolgte Kreation eines weiteren Organs zum kreierenden Organ. Das nunmehr kreierte Organ wird seiner Berufung nach als tertiäres Organ bezeichnet. Sämtliche Handlungen der Organe sind Handlungen der Verbandsperson selbst. So z. B. ist ein auf Kreation

[12]) Helfritz: a.a.O. S. 34.
[13]) Helfritz: Vertretung, S. 34.
[14]) Helfritz: a.a.O. S. 35.

beschränktes Organ die Wählerschaft und zwar primäres Organ. Das von ihr kreierte, daher sekundäre Organ ist das Parlament oder der Reichspräsident, und sodann sind die von diesen sekundären Organen weiterhin kreierten Organe, seien sie abhängig oder unabhängig, ihrer Berufung nach jedenfalls tertiäre Organe.

Die kommende Darstellung soll sich mit der Frage befassen, welche Stellung der Reichstagspräsident im Staatsorganismus einnimmt. Deren Beantwortung ist für die Entscheidung der Hauptfrage in dieser Arbeit entscheidend.

§ 3.

Die organschaftliche Stellung des Reichstagspräsidenten auf Grund der Befugnisse aus der Geschäftsordnung des Reichstages.

Die ursprüngliche Bestimmung des Reichstagspräsidenten liegt in der Leitung der Reichstagsverhandlungen, eine Funktion, die durch den Art. 26 in der Reichsverfassung vorgesehen ist. Die weitere Ausgestaltung des Amtes hat die Reichsverfassung der Geschäftsordnung zur selbständigen Regelung überlassen. Aus der keinesfalls bedeutungslosen Gegenüberstellung der Reichsverfassung und der Geschäftsordnung sind für die rechtliche Beurteilung der Stellung des Reichstagspräsidenten die sich ergebenden Schlüsse zu ziehen.

Daß der Reichstagspräsident unmittelbar seine Stellung aus der Reichsverfassung herleitet, hat zunächst die Bedeutung, daß für den Reichstag eine zwingende Pflicht besteht, sich einen Vorsitzenden zu wählen. Lediglich die Tatsache wird vom Reichstag verlangt, aus seinen Reihen einen Abgeordneten herauszustellen, der nach rein äußeren Merkmalen als Vorsitzender eines größeren Kollegiums angesprochen werden kann. Die Reichsverfassung will also zunächst in dem Art. 26 aus geschichtlich entwickelten Zweckmäßigkeitsgründen dieses Amt nur garantieren; es soll überhaupt vorhanden sein; mehr wird nicht verlangt. Die Befugnisse, die ein Amt zu seiner Betätigung braucht, soll die Geschäftsordnung regeln, in der tatsächlich § 19 dem Präsidenten einen bestimmten Aufgabenkreis zugewiesen hat. Durch den Wahl-

akt an sich ist der Reichstagspräsident, dessen Rechtsstellung auf seiner Abgeordneteneigenschaft beruht und deren er durch Annahme der Wahl zu seinem Amt nicht verlustig geht, so lange er keine Amtsfunktionen ausübt, nichts weiter als ein primus inter pares. Erst und nur die Befugnisse, die den Geschäftsordnungsbestimmungen entnommen werden, geben ihm die Macht, die er zur Ausübung seiner Aufgabe, Leiter einer großen Versammlung mit hohen staatspolitischen Aufgaben zu sein, haben muß. Die Funktionen, die zu der Bekleidung eines Amtes begriffsnotwendig gehören, interessieren namentlich im Hinblick auf ihre verschiedenartige Betätigung, durch die der Reichstagspräsident zu anderen Personen in rechtliche Beziehungen tritt.

Welches ist nun die rechtliche Grundlage für die Ausübung der dem Reichstagspräsidenten insoweit zustehenden Befugnisse? Welches ist also die Rechtsnatur der Geschäftsordnung, die dem Reichstagspräsidenten einen bestimmten Aufgabenkreis zugewiesen hat? Schon hier sei vorausgeschickt, daß für das Endergebnis zunächst die Frage entscheidend sein wird, welche organschaftliche Stellung der Reichstagspräsident nach der Zweckbestimmung dieser Funktionen einnimmt. Es ergibt sich also die Notwendigkeit, zu prüfen, welche Rechtsnatur die Geschäftsordnungsbestimmungen haben.

Perels[1]) sieht in der Geschäftsordnung eine Ergänzungsvorschrift der Verfassung schlechthin. Das ist richtig insoweit, als die Verfassung durch die Ermächtigung an das Parlament eine Lücke auszufüllen beabsichtigt hat. Aber letztlich enthalten alle auf die verfassungsmäßige Ermächtigung[2]) hin erlassenen Gesetze und Verordnungen Ergänzungen der Verfassung. Doch diese Definition kann leicht irreführen. Denn die soeben bezeichneten Vorschriften enthalten zwar materielles, aber kein formelles Verfassungsrecht. Nur wenn letzteres vorliegt, kann man von einer Ergänzungsvorschrift der Verfassung im eigentlichen Sinne sprechen. Eine solche formelle Verfassungsrechtsstärke müßte aber der Geschäftsordnung ausdrücklich beigelegt worden sein. Das ist hier aber nicht der Fall.

Verlegt man den Blick in die Geschichte der Geschäftsordnungen, so findet man, daß in den vorrevolutionären deut-

[1]) S. 3.
[2]) s. Art. 22 R.V.

schen Staaten der Charakter der Geschäftsordnungen stark umstritten war. Eine Reihe von Staaten[3]) hatten der Geschäftsordnung die Eigenschaft eines Gesetzes gegeben, während man in anderen, wie z. B. im Reich und in Preußen sie als eine den Parlamenten zur eigenen Regelung überlassene parlamentarische Satzung ansah. Dieses geschichtliche Ergebnis zwingt zur Untersuchung, ob die Geschäftsordnung ein Gesetz ist. Es fragt sich also, ob bei der Beschlußfassung der Geschäftsordnung der Reichstag seiner eigentlichen staatspolitischen Bestimmung gemäß als „Gesetzgebungsmaschine" in Funktion getreten ist. Zwar sagt Art. 68 RV., daß die Reichsgesetze vom Reichstage beschlossen werden. Dieser Reichstagsbeschluß, der demnach zum gültigen Zustandekommen eines Reichsgesetzes erforderlich ist, enthält zunächst die Feststellung des Gesetzesinhalts und sodann die Sanktion, den Gesetzesbefehl, durch den dieser Gesetzesinhalt zum Gesetz erhoben wird[4]). Wenn der Reichstag seine Geschäftsordnung beschließt, so ist in diesem Falle wohl die Feststellung des Inhalts der Geschäftsordnung, nicht aber die Sanktion enthalten. Die Sanktion ist der zum formulierten Rechtsgedanken hinzutretende Staatsbefehl „ita ius esto"[5]). Durch die Sanktion erhebt der Gesetzgeber den Gesetzesinhalt zu dem alle Staatsbürger bindenden Gesetz. Davon kann aber bei der Geschäftsordnung, die der Reichstag lediglich für seine eigenen Angelegenheiten und unter Beschränkung auf den Kreis seiner Mitglieder beschließt, nicht die Rede sein. „Die Geschäftsordnung ist also in diesem Falle keine von einer höheren Potenz ausgehende, die eigene Willensbestimmung der Kammer bindende Vorschrift, sondern ihre bindende Kraft wurzelt ausschließlich in dem Beschluß der Kammer selbst"[6]). Da der auf das Zustandekommen der Geschäftsordnung gerichtete Beschluß des Reichstags zwar die Feststellung des Inhalts der Geschäftsordnung, aber bestimmt nicht die Sanktion enthält, kann die Geschäftsordnung niemals als ein Gesetz angesehen werden. Die Tatsache, daß die Geschäftsordnung im Reichsgesetzblatt veröffentlicht worden ist, ändert daran nichts;

---

[3]) Bayern, Sachsen, Sachsen-Weimar, Braunschweig, Sachsen-Altenburg, Anhalt, Sachsen-Coburg-Gotha, Schwarzburg-Rudolstadt.
[4]) So Hoinka, S. 7.
[5]) Hubrich: Dem. Verf. S. 141.
[6]) Laband: DJZ. 1903, S. 6.

denn der zum Erlaß von Satzungen berechtigte Reichstag bestimmt auch die Art der Bekanntmachung. Schon der Wortlaut des Art. 26 und die am 17. 2. 1923 erfolgte Bekanntmachung zerstören jeglichen Zweifel. Es handelte sich hierin nur um die Festlegung eines authentischen Textes der Geschäftsordnung[7]) und nicht um eine Publikation im eigentlichen Sinne. So haben auch nur zwei Beratungen stattgefunden und außerdem waren die übrigen gesetzgebenden Organe nicht beteiligt. Wäre die Geschäftsordnung als Gesetz behandelt worden, so hätte sie der Reichspräsident ausfertigen und verkünden müssen.

Jellinek[8]) verneint den einheitlichen Charakter der Geschäftsordnung. Nach ihm zerfallen ihre Bestimmungen in zwei Gruppen. Die einen, die z. B. die Abstimmung, die Bestellung des Vorstandes u. a. regelten, dienten der Konstituierung und Organisation des Parlaments. Sie seien daher den staatlichen Rechtsnormen gleichzustellen. Die anderen, die Regeln über die Form der Anträge, den Gang der Abstimmung u. s. f. enthielten, förderten die Erledigung der Parlamentsgeschäfte. Ihnen, die nur den Charakter von Verwaltungsverordnungen besäßen, spricht er den die Allgemeinheit bindenden Charakter ab.

Für eine derartige Einteilung läßt sich ein zwingender Grund nicht erkennen. Praktisch gesehen ist man bei manchen Bestimmungen stark im Zweifel, unter welche der beiden Gruppen sie gehören. Sie beruhen vielmehr sämtlich auf Verfassungsdelegation und sind einheitlich ergangen.

Sämtlichen Geschäftsordnungssätzen verleihen Giese[9]) und Walz[10]) den Charakter von Verwaltungsverordnungen.

Von Mohl[11]) sieht sie als Verordnungen, und zwar als Rechts- und Ausführungsverordnungen an. Sie seien vom Parlament als einer durch die Verfassung dazu ausdrücklich bevollmächtigten politischen Gewalt erlassen. Dagegen ist mit Recht zu sagen, daß eine derartige Bevollmächtigung von der Verfassung keineswegs beabsichtigt gewesen ist, sondern nur die Freiheit der Volksvertretung auf die Regelung der parla-

---

[7]) Haagen: a.a.O. S. 23.
[8]) Jellinek, System, S. 169.
[9]) Giese: S. 100.
[10]) S. 2.
[11]) S. 12.

mentarischen Angelegenheiten beschränkt sein sollte und somit unbefugte Uebergriffe in die Rechtssphäre anderer vermieden werden sollten[12]). Nach Hatschek liegt die Zweckbestimmung einer Rechts- und Ausführungsverordnung darin, in die Rechte Dritter eingreifen zu dürfen. Das sollte aber hier gerade vermieden werden.

Gegen die oben vertretenen Auffassungen ist mit Hagen[13]) einzuwenden, daß Verordnungen generell ausdrückliche Willenserklärungen der vollziehenden Gewalt sind, die Aufstellung von Normen in Gestalt von Verordnungen für gewöhnlich Verwaltungsbehörden aus praktischen Gründen übertragen werden. Hier kann dieser Gesichtspunkt nicht in Frage kommen, da der Gesetzgebungsapparat für den Erlaß derartiger Verordnungen zu umständlich ist.

Gegen die Geschäftsordnung als Verwaltungsverordnung spricht außerdem der Wortlaut des Art. 26 RV., in dem eine ausdrückliche Ermächtigung für den Reichstag, sich eine Geschäftsordnung zu geben, ausgesprochen wird, während doch Verwaltungsverordnungen einer solchen Ermächtigung nicht bedürfen[14]). Zu weit geht Hatschek, wenn er zu dem Ergebnis kommt, daß die Geschäftsordnung keine Rechtsnormen enthalte, sich nur als eine Summe von nicht rechtsverbindlichen Resolutionen darstelle, von denen die einen durch den Parlamentsbrauch gebilligt, die anderen durch sie beiseite geschoben seien und dritte, die sich erst durchsetzen wollten, den Anspruch erhöben, vom Parlamentsbrauch schließlich approbiert zu werden. Die Geschäftsordnung als Ganzes sei also, weil sie des Kodifikationscharakters entbehre und entbehren müsse, an und für sich eine Privatarbeit des Büros, welches die vom Hause festgestellten Resolutionen zusammenfasse. Die Geschäftsordnung sei also keine selbständige Quelle des Parlamentsrechts werde vielmehr erst durch den Parlamentsbrauch, der neben Verfassung und Gesetzesrecht allein eine Quelle des Parlamentsrechts darstelle, lebensfähig. Die Geschäftsordnung befinde sich erst in einem „Vorstadium des Rechts". Hatschek lehnt sich in dieser Darstellung stark an englische Verhältnisse an. Eine Anlehnung an ein anders aufgebautes und geschichtlich entwickeltes Parlamentsrecht kann

[12]) Parl. S. 39.
[13]) S. 26.
[14]) Hatschek a.a.O. S. 30 ff.; Staatsrecht S. 430 ff.

aber niemals einer Untersuchung deutscher Verhältnisse dienen[15]). Wenn Hatschek meint, die Geschäftsordnung erlange, erst durch langen Parlamentsbrauch approbiert, ihre gesetzliche Qualifikation, so fußt diese Theorie auf falschen tatsächlichen Feststellungen, denn mit dem vom Parlament in seinem Beschluß bestimmten Zeitpunkte tritt sie ja schon als für alle Abgeordneten verbindlich in Kraft.

Von Schmidt[16]) werden nur die Geschäftsordnungsbestimmungen als organisatorische Verwaltungsverordnungen bezeichnet, die keine Rechtssätze enthalten; die übrigen erklärt er für Vereinbarungen, und zwar, soweit sie objektives Recht setzen, für rechtsetzende Vereinbarungen[17]).

Diese Gliederung erscheint jedoch wenig gerechtfertigt. Denn bei einer ganzen Reihe von Bestimmungen ist man stark im Zweifel, unter welche der beiden Gruppen sie gehören. Auch fernerhin läßt sich mit Recht sagen, daß durch diese Charakterisierung der Geschäftsordnungsbestimmungen als Vereinbarungen keine Unterscheidunsmerkmale gegenüber der Rechtsnatur der Gesetze und Verfassungsbestimmungen schlechthin gewonnen werden, denen gegenüber gerade die Rechtsnatur der Geschäftsordnung bestimmt werden soll. Denn auch Gesetze und Verfassungsbestimmungen können auf Parlamentsbeschlüssen beruhen und ebenfalls als Vereinbarungen bezeichnet werden. Daher ist auch diese Begriffsbestimmung auf die Geschäftsordnung nicht anzuwenden.

Um die wahre Natur der Geschäftsordnung zu erforschen, muß man von folgender Erwägung ausgehen: Für eine förderliche Erledigung seiner staatspolitischen Aufgaben braucht der Reichstag Machtmittel, um überhaupt seinem bestimmungsmäßigen Zwecke dienen zu können. Der Reichstag ist ein kollegialisch gestaltetes Gebilde; aus mehreren Hundert Mitgliedern setzt er sich zusammen. Daher überließ die Reichsverfassung dem Reichstag eine gewisse notwendige Machtfülle, d. h. alle Rechte zur Regelung seines inneren Geschäftsganges einschließlich der Handhabung der Disziplinargewalt seinen Mitgliedern gegenüber. Zur Erzielung einer leichteren Anpassungsfähigkeit an die jeweiligen Bedürfnisse des Reichstages hat der Verfassungsgesetzgeber die Schaffung

[15]) Haagen: S. 29.
[16]) Schmidt: Parl. Disz. S. 458.
[17]) Schmidt: a.a.O.

der Geschäftsordnung dem Parlamente überlassen. Lediglich zum Zwecke der Garantie wurde die zwingende Vorschrift zur Schaffung einer solchen in die Reichsverfassung aufgenommen. Die Reichsverfassung gewährte also dem Reichstage zur Regelung seiner eigenen Angelegenheiten Autonomie. Das Wesen der Autonomie besteht in der Befugnis eines Verbandes, der nicht Staat ist, sich selbst objektives Recht zu geben[18]). Sie bildet für die Mitglieder des Verbandes ein nur diese bindendes Recht, kann aber keine Rechtssätze sanktionieren. Die vom Reichstage auf Grund der Autonomie beschlossene Geschäftsordnung ist somit eine autonome Satzung, die ihre Grenzen in der Verfassung finden und sich daher stets nur intra, niemals contra oder praeter legem entwickeln kann[19]). Diese autonomen Satzungen oder Statuten haben nicht etwa bloß den Charakter von Verträgen oder rechtssetzenden Vereinbarungen, durch die nur die gebunden werden, die sie geschaffen haben, sondern wie ein Gesetz haben sie auch für die zukunftigen Mitglieder herrschende Geltung. Die Geschäftsordnung enthält aber nur eine statutarische Regelung der internen Angelegenheiten des Kollegiums „Reichstag"[20]). Diese nur allein zu einem befriedigenden Ergebnis führende Ansicht ist stark bestritten. Zwar wird anerkannt, daß die Geschäftsordnung eine Art Ergänzungsvorschrift der Reichsverfassung sei und sich nur im Rahmen der Gesetze entwickeln könne. Von Haagen[21]) wurden aber Zweifel in der Richtung geäußert, daß Art. 26 RV. dem Reichstage hinsichtlich der Regelung seiner eigenen Angelegenheiten Autonomie gewährt habe und die Geschäftsordnung eine autonome Satzung schlechthin darstelle. Zur Begründung wird ausgeführt, daß der Begriff des autonomen Rechts eine Körperschaft im Rechtssinne voraussetze, der Reichstag jedoch als Reichsorgan keine Rechtspersönlichkeit besitze, da das Organ nur ein Teil der Verbandsperson, das Parlament, folglich nur ein Teil des Volkes und somit des Staates sei und bleibe[22]). Aus der Erkenntnis der zahlreichen gemeinsamen Merkmale von autonomer Körperschaft und Parlament sieht

[18]) Gierke: Deutsches Privatrecht, S. 642.
[19]) Laband: Staatsrecht, § 36 S. 344.
[20]) Laband: Staatsrecht, S. 345.
[21]) Haagen: a.a.O. S. 34.
[22]) Hubrich: Dem. Verf., S. 64 Anm. 1.

Haagen in letzterem wohl ein körperschaftsähnliches Gebilde. Das vom Parlament geschaffene Recht könne aber keineswegs eine autonome Satzung sein, sondern nur eine satzungsähnliche Norm darstellen. Die parlamentarische Satzung als ein Gebilde sui generis sei zwar in vielen Beziehungen der autonomen Satzung entsprechend zu behandeln. In Wirklichkeit handle es sich aber hier nicht um eine echte Autonomie, sondern nur um eine unechte, eine Quasiautonomie. Die rechtlichen Folgen dieser unterschiedlichen Begriffsdefinitionen seien jedoch erheblich. Die echte Autonomie schaffe körperschaftliches, die unechte Autonomie staatliches Recht. Die auf Grund der Quasiautonomie erlassenen Normen schüfen daher für das Parlament und seine Mitglieder positives Recht, wobei sie Haagen den Normen der staatlichen Gesetzgebung gleichstellt. Diese Theorie fußt auf der Behauptung, daß das Parlament n u r Rechte ausübe, deren Subjekt das Volk, der Staat sei, das kein eigenes Ich und auch keine Rechtspersönlichkeit besitze.

Zweifellos ist das Parlament als Staatsorgan keine Körperschaft schlechthin, da es als solches keine eigenen Rechte ausüben kann. Das folgt aus den Gesetzen der Organlehre, und die Vertreter der herrschenden Lehre haben das Gegenteil in dieser Form auch nicht gemeint. Sie sagen lediglich, daß der Reichstag autonom sei[23]). Nach der Definition von Hoinka[24]), Bartels[25]) und Hartwig[26]) können Träger der Autonomie nicht nur Rechtssubjekte schlechthin, sondern auch Verbände, überhaupt organisierte Gemeinschaften sein. Ausdrücklich sagt Hartwig: Wesentlich für den Begriff der Autonomie ist nicht, daß der Träger der Autonomie juristische Persönlichkeit besitzt, sondern es genügt, wenn er eine organisierte Gemeinschaft innerhalb des Staates darstellt, dessen Rechtssätze vom Staate als bindend zugelassen werden und für den Geschäfsbereich dieser Gemeinschaft objektives Recht schaffen[27]).

---

[23]) Laband, Staatsrecht S. 344; Walz S. 19; Perels S. 5; Stier-Somlo S. 339, 595; Mayer S. 87.
[24]) S. 20.
[25]) S. 40.
[25]) S. 11.
[27]) a.a.O.

Gegen diese Formulierung ist an sich nichts einzuwenden. Sie scheint mir jedoch zu ungenau und unscharf zu sein. Denn schließlich müssen solche Verbände — in welchem Umfange und ob ausschließlich, ist unbeachtlich — jedenfalls auch eigene Rechte und nicht lediglich Rechte für andere, z. B. für die Verbandsperson, ausüben. Im andern Falle — und das würde für das Organ schlechthin gelten — könnte ein solcher Verband nicht autonom sein. Dieser für den Begriff der Autonomie allein maßgebliche Gesichtspunkt kommt bei den obigen Formulierungen nicht zum Ausdruck. Auch Stier-Somlo[28]) gibt keine völlig befriedigende Begründung dafür, daß der Reichstag autonom ist. Die auf die Reichstagsautonomie hindeutenden Befugnisse hätten sich eben geschichtlich entwickelt und seien positivrechtlich vorhanden. Sämtliche Formulierungen führen leicht zu dem scheinbaren Widerspruch, als ob das Parlament als Organ schlechthin, das als solches keine eigenen Rechte besitzen kann, dennoch das Recht der Autonomie besäße. Das Parlament ist aber nur außerhalb seiner organschaftlichen Stellung gesehen Trägerin von Rechten, ähnlich wie die mit Organschaft ausgestattete Einzelperson, die innerhalb dieser Stellung keine eigenen Rechte besitzen kann, wohl aber in ihrer Individualsphäre Trägerin gewisser Rechte sein kann. Dieser Unterschied ist aber oben nicht scharf genug herausgearbeitet.

Eine klare und rechtlich haltbare Erklärung für den bei obigen Formulierungen scheinbar entstandenen Widerspruch hat Laband[29]) gegeben, der den Januskopf Reichstag nach seiner doppelten Rechtsstellung treffend gewürdigt hat. Nach ihm ist es zunächst für den Begriff der Autonomie unerheblich, ob derjenige, der autonom ist, ein staatliches Organ oder eine selbständige Körperschaft ist. Der Reichstag ist, soweit er Staatshoheitsrechte, z. B. Gesetzgebung ausübt, Staatsorgan, soweit er aber Bestimmungen über seine eigene Organisation schafft, mit andern Worten, soweit er sich, und zwar mit Ermächtigung durch die Reichsverfassung eine Geschäftsordnung gibt, eine Art Körperschaft.

Der Reichstag kann also innerhalb des organschaftlichen Bereichs seiner Tätigkeit keine eigenen Rechte besitzen. Die

---

[28]) Staatsrecht, S. 536.
[29]) Staatsrecht I, S. 319, Parl. Rechtsfragen, S. 5 ff.

organschaftliche Tätigkeit kann aber erst einsetzen, wenn das kollegiale Gebilde Reichstag durch Zusammenwirken seiner Bestandteile, nämlich seiner Mitglieder willensfähig geworden ist. Um diesem seinem bestimmungsmäßigen Zwecke dienen zu können, bedarf das Kollegium Reichstag jedenfalls einer umfassenden Organisation. Deshalb ist es erforderlich, daß von der Rechtsordnung der Weg gewiesen wird, auf dem der Wille des Reichstages sich äußern kann. Sich selbst organisieren zu dürfen, heißt von einem Rechte, und zwar von einem eigenen Rechte des Reichstages sprechen. Wenn die Reichsverfassung bestimmt, daß der Reichstag seine eigenen Angelegenheiten selbst regeln dürfe, so trifft sie Bestimmungen, die nicht in den organschaftlichen Wirkungskreis dieses Parlamentes eingreifen, sondern lediglich die Rechtssphäre der Verbandsperson von der des Reichstages als Körperschaft abgrenzen sollen. Nur für den außerhalb der Rechtssphäre der Verbandsperson liegenden Tätigkeitbereich des Kollegiums Reichstag besitzt er das Recht der Autonomie.

Soweit der Reichstag als Organ in Ausübung seiner unmittelbaren Staatstätigkeit in Funktion tritt, hat er bloße Zuständigkeiten, nach der Innenseite hin besitzt er zweifelsohne ausgesprochene Rechte. Diese Rechte liegen bei dem Reichstage, der zunächst eine Versammlung, d. h. eine Zusammensetzung von Einzelpersonen darstellt, die sich zu einem bestimmten Zwecke vereinigt haben. Damit, daß sie sich zunächst, und zwar mit Ermächtigung durch die Reichsverfassung nach gewissen Normen zu organisieren suchen, wird jedoch noch keine staatliche Funktion erfüllt. Diese Organisationsnormen bilden zwar die Voraussetzung für die politische Tätigkeit des Reichstages, stellen selbst aber noch keine Lebensäußerung des Staates dar. Die bei Schaffung der Geschäftsordnung und in der Ausübung ihrer Bestimmungen entwickelte Tätigkeit kann also als eine staatliche nicht angesehen werden. Die Satzungen der Geschäftsordnung entbehren daher des Charakters staatliches Recht zu sein. Damit erscheinen meines Erachtens die Ausführungen Haagens als widerlegt.

Um nun die in der Geschäftsordnung vorgesehenen Funktionen ausüben zu können, hat der Reichstag sich eines „Funktionärs" bedient, auf den er seine ihm zustehenden Befugnisse übertragen hat. Denn seiner ganzen Struktur nach ist er außer-

stande, diese Organisation selbst durchzuführen. So hat er im § 19 der Geschäftsordnung die Funktionen der Disziplinargewalt und zur Regelung des inneren Geschäftsganges auf den Reichstagspräsidenten übertragen. Dieser nimmt sie aus den Händen des Reichstages, über die zu beschließen dieses Parlament kraft seines Selbstgesetzgebungsrechtes befugt ist. Die auf den Präsidenten übergegangenen Rechte kann der Reichstag daher, über ihm die zweite Instanz bildend, in ihrem Umfang durch einfachen Beschluß jederzeit verändern und ihre Ausübung sich selbst vorbehalten. Dieses Vorgehen kann jedenfalls nur zu der weitgehendsten Beschränkung des Reichstagspräsidentenamtes führen, es aber niemals aufheben, denn seine Existenz ist ja verfassungsmäßig garantiert. Insoweit besteht also die Berechtigung, von einer Organstellung des Reichstagsvorsitzenden zur Körperschaft Reichstag zu sprechen. Stellt Art. 26 RV. nur eine verfassungsrechtliche Garantie dieses Amtes dar, so bedeutet das Ergebnis unser jetzigen Untersuchung, daß die Stellung des Reichstagspräsidenten nach der Festlegung seines Amtes in der Reichsverfassung formell zwar staatsrechtlich, materiell, aber d. h. nach seinen Befugnissen insoweit autonomrechtlicher Natur ist.

Diese Organtätigkeit des Reichstagspräsidenten wirkt sich praktisch nur den Mitgliedern des Reichstages gegenüber aus.

Im Ergebnis stellen wir also fest:

Der Reichstagspräsident ist nach den Funktionen der Geschäftsordnungsbestimmungen niemals staatliches Organ, sondern nur Organ des Reichstages, aber nicht in dessen Eigenschaft als Reichsorgan, sondern in dessen Eigenschaft als Körperschaft. Diese Untersuchung war notwendig, um die Grundlage für die Entscheidung der Frage zu finden, ob der Reichstagspräsident zu den Staatsorganen zu rechnen ist, in die als Oberbegriff die Beamten einzugliedern sind. Das Ergebnis bildet die Brücke zur Beantwortung der Hauptfrage.

§ 4.

Die organschaftliche Stellung des Reichstagspräsidenten als Träger der Polizeigewalt.

Der Artikel 26 RV. hat noch eine andere Bedeutung.

Wenn in dem im folgenden zu behandelnden Art. 28 RV. die Reichsverfassung einen bestimmten umgrenzten Aufgabenkreis dem Reichstagsvorsitzenden zugewiesen hat, so hat sie auch dessen Existenz in erster Linie verfassungsrechtlich festlegen müssen. Damit hat sie der Stellung des Reichstagsvorsitzenden eine besondere staatsrechtliche Bedeutung gegeben. Ist der Reichstagspräsident gemäß seiner Geschäftsordnungsbefugnisse nur der Vorsitzende einer kollegialen Versammlung, so erhält durch Art. 28 RV. seine Stellung ein wesentlich anderes Gesicht. Im folgenden soll unsere Betrachtung der Art und dem Umfang der sich aus der Reichsverfassung ergebenden Funktionen gelten.

Den hauptsächlichen Bestandteil seiner Befugnisse aus Art. 28 RV. bildet die dem Reichstagspräsidenten unterstellte Polizeigewalt innerhalb des Reichstagsgebäudes. Von der oben dargelegten Disziplinargewalt ist die Polizeigewalt durchaus zu trennen. Die Polizei, die dazu da ist, die öffentliche Ruhe und Ordnung zu gewährleisten, ist ein Hoheitsrecht des Staates selbst, das überhaupt nicht der dem Reichstag gewährten Autonomie unterliegt. Der Reichstag regelt „seinen Geschäftsgang und seine Disziplin", daher fällt der Begriff „Polizei" nicht darunter. Denn für die glatte Regelung des Geschäftsganges und die Organisation einer Versammlung überhaupt ist weder die Ausübung einer Polizeigewalt erforderlich, noch ist der Begriff „Disziplin" mit „Polizei" zu identifizieren[1]). Die Regelung der Disziplin, und zwar, wie die Reichsverfassung sagt, s e i n e r Disziplin, ist lediglich das Recht des Reichstages, die Ordnung gegenüber den eigenen Mitgliedern zu handhaben, nicht aber das gegen alle wirkende Staatshoheitsrecht der Polizei. Der Reichstagspräsident kann jederzeit polizeiwidrigen Angriffen im Reichstagsgebäude entgegentreten. Er kann die ihm unbeschränkt zustehenden reichsrechtlichen Polizeibefugnisse „im präventiven und repressiven Sinne aus-

[1]) Buchholz S. 85.

üben"[2]). Indem die Reichsverfassung besagt, daß der Reichstagspräsident im Reichstagsgebäude die Polizeigewalt ausübe, eximiert sie dieses Gebäude von der Zuständigkeit der staatlichen Polizeibehörde und macht die Vornahme polizeilicher Tätigkeit innerhalb des Reichstagsgebäudes von seiner Zustimmung abhängig. Zwar steht ihm kein eigenes Polizeipersonal zur Verfügung, aber er ist jederzeit in der Lage, staatliche Polizei für seine Zwecke zu „requirieren", worauf sie seinem Ersuchen um Vollstreckungsbeihilfe unbedingt Folge zu leisten hat. Ohne ein solches Ersuchen seitens des Präsidenten ist weder die Orts- noch eine sonstige Polizeibehörde berechtigt, im Reichstagsgebäude polizeiliche Funktionen auszuüben. Der seltene Fall, daß das Deutsche Reich und nicht die deutschen Länder Inhaber des Staatshoheitsrechtes der Polizeigewalt sind, bietet sich uns in dieser Funktion des Reichstagspräsidenten dar. Aus der Darstellung des Staatsorganismus ergibt sich, daß die Staatshoheitsrechte vom Staate selbst nicht wahrgenommen werden können, der Staat sich zur Wahrnehmung dieser Rechte seiner Organe bedient. Als Träger der Polizeigewalt ist der Reichstagspräsident Organ des Staates als Inhaber dieses Hoheitsrechtes. In diesem Falle liegt die Bedeutung seines Amtes in der Organstellung zum Deutschen Reich. Da er diese Funktionen einer ihrem Inhalt und Umfang nach erschöpfenden Festsetzung durch die Reichsverfassung verdankt, ist er nach der Quelle und der eben dargestellten Zweckbestimmung seiner Befugnisse unabhängiges Reichsorgan. Als solches braucht er sich die Mitbestimmung eines übergeordneten Organs nicht gefallen zu lassen[3]). In seinen Anordnungen ist der Reichstagspräsident an keine Weisungen eines anderen Organs gebunden.

Für die Unmittelbarkeit seiner Organstellung bedeutet es keine Einschränkung, soweit sich für ihn in seiner Eigenschaft als Polizeibefehlshaber Funktionen aus einfachen Gesetzen ergeben. Das bedeutet für ihn keine Unterordnung unter den Reichstag. Das Gesetz über die Befriedung der Gebäude des Reichstages und der Landtage vom 8. Mai 1920 enthält etwa keine Anweisung an den Reichstagspräsidenten, der dieser unbedingt Folge zu leisten hätte, sondern fällt als gesetzliche

[2]) Hoinka S. 90.
[3]) Helfritz Vertretung S. 34 ff.

Vorschrift in den Rahmen der aus der Ausübung der Polizeigewalt des Reichstagspräsidenten sich ergebenden Rechte und Pflichten. Durch den namentlich in Frage kommenden § 4 des Befriedungsgesetzes wird die unabhängige Organstellung des Reichstagspräsidenten in keiner Weise erschüttert. Durch diesen Paragraphen wird nur die vorsätzliche Uebertretung der vom Reichstagspräsidenten über das Betreten des Reichstagsgebäudes oder über das Verhalten in diesem Gebäude erlassenen Anordnungen mit Strafe bedroht. Dieses Gesetz will also gar nicht eine selbständige Rechtsgrundlage für ein Polizeiverfügungs- und Verordnungsrecht des Reichstagspräsidenten schaffen. Nur Art. 28 RV. ist die Rechtsquelle für dessen reichspolizeiliches Verordnungs- und Verfügungsrecht.

Der Reichstagspräsident bleibt also in dieser eben behandelten Machtstellung völlig unabhängig von den Weisungen eines anderen Organs. Die umfassende Grundlage seines Amtes findet er ausschlaggebend geregelt in Art. 28 der Reichsverfassung. Wie wir im folgenden sehen werden, ist diese Feststellung für die Entscheidung der Hauptfrage maßgeblich.

§ 5.

Die organschaftliche Stellung des Reichstagspräsidenten als Vertreter des Reichsfiskus.

Im folgenden stellen gegenüber der Polizeigewalt als einem Hoheitsrechte des Staates die übrigen sich aus Art. 28 ergebenden Funktionen eine Einheit insoweit dar, als sie sämtlich in die Privatrechtssphäre des Staates fallen.

Der Reichstag, der keine juristische Person ist und somit auch kein Vermögen hat, bedarf zur Bestreitung der für seine umfassende Tätigkeit notwendigen Aufwendungen eines finanziellen Rückhaltes. Einen solchen Rückhalt bietet ihm das Reich, in dessen Interesse er seine Tätigkeit lediglich ausübt. Ihm, der nicht Träger von Vermögensrechten sein kann, steht daher auch das Reichstagsgebäude nicht als Eigentum zu. Eigentümer ist vielmehr das Deutsche Reich als juristische Person, m. a. W. der Reichsfiskus. Das Reichstagsgebäude ist dem Reichstage lediglich als Sitzungsstätte angewiesen worden, bleibt dessen ungeachtet aber Eigentum des Reiches.

Die für die Instandhaltung eines Hauses notwendige Verwaltung hat das Reich dem Reichstagspräsidenten unterstellt, der diese Funkion unmittelbar dem Art. 28 der Reichsverfassung entnimmt.

Zunächst bedarf der Begriff der Hausverwaltung einer näheren Erläuterung. Die Hausverwaltung stellt sich als ein Teil der gesamten Reichstagsverwaltung dar. Diese umfaßt einmal den geschäftlichen Teil der Verwaltung, worunter die schon oben behandelte Regelung der die Reichstagsverhandlungen vorbereitenden und ausfüllenden Tätigkeit zu verstehen ist, und dann die wirtschaftliche und finanzielle Verwaltung[1]). Erstere ist dem Reichstage zur eigenen Regelung überwiesen worden. Die Aufgabe, die wirtschaftliche und finanzielle Verwaltung durchzuführen, erhält der Präsident des Reichstages nicht von dessen „Gnaden", sondern aus der Reichsverfassung unmittelbar. Die finanziellen Mittel, die der Reichstag zur Bestreitung seiner Bedürfnisse braucht, werden dem Reichspräsidenten, und zwar nur ihm allein zur Verfügung gestellt. Sie bilden einen Teil des Reichshaushaltsplans und werden dem Reichstagspräsidenten nicht zu eigenem Recht übertragen, sondern sind und bleiben auch nach der Uebergabe Reichsvermögen. Alle Einnahmen und Ausgaben sind solche des Reichsfiskus[2]). Aber die selbständige Verfügung über sie hat der Reichstagspräsident allein, die ihm der Reichstag nicht wie im Falle der Geschäftsordnungsbefugnisse durch einfachen Mehrheitsbeschluß entziehen kann. Aber jedenfalls bleibt die Einschränkung zu beachten: „Nach Maßgabe des Haushaltsplanes", der demnach die Schranke für die Verfügungsfreiheit des Präsidenten bildet. Nur soweit die Mittel bewilligt sind, kann der Präsident über sie verfügen. Erst wenn er einen Voranschlag aufgestellt hat und dieser Entwurf Gesetz geworden ist, gelten die aufgestellten Posten als bewilligt. Nun kann der Reichstagspräsident über die Einnahmen und Ausgaben nach seinem Ermessen verfügen.

Deshalb vertritt er das Reich überall dort in Sachen der Reichstagsverwaltung, die bei der Regelung wirtschaftlicher und finanzieller Fragen Rechtsgeschäfte und Rechtsstreitigkeiten im Gefolge haben. Alle derartigen Geschäfte schließt

---

[1]) Hoinka S. 94, I.
[2]) Giese zu Art. 29.

der Fiskus als Vertragspartei ab, vertreten durch den Präsidenten. Die hierbei diesem gegenüber abgegebenen Erklärungen gelten als dem Reiche gegenüber abgegeben. Daher gelten auch empfangsbedürftige Willenserklärungen als empfangen, wenn sie dem Reichstagspräsidenten gegenüber abgegeben worden sind. Bei Klagen aus zivilrechtlichen Verträgen, bei denen Prozeßpartei der Fiskus ist, ist der Reichstagspräsident durch die Verfassung berufener Prozeßvertreter des Fiskus, selbstverständlich nur im Rahmen der Geschäfte der Reichstagsverwaltung. In dieser Eigenschaft als Hausverwalter und in seiner Verfügungs- und Vertretungsbefugnis entfaltet der Reichstagspräsident die Tätigkeit, die ihn in enge Beziehungen zur Außenwelt bringt. Umfaßt doch seine Verwaltung den Abschluß von Verträgen aller Art, Dienst-, Werkverträgen, Versicherungsverträgen u. a.

Dem Reichsfiskus, dem Eigentümer des Reichstagsgebäudes, steht das Hausrecht zu. Dieses Privileg ist kein anderes wie das jedem Hausbesitzer zustehende private Recht, ausschließlich Herr seiner Wohnung zu sein. Der an sich im Privatleben zunächst geltende Begriff wurde in derselben Form auf abgeschlossene, zum öffentlichen Dienst bestimmte Räume übertragen, zu denen das Reichstagsgebäude zu zählen ist[3]). Hier ist also der Präsident zur Ausübung des Hausrechts in demselben Sinne berufen, und zwar unmittelbar wie als Träger der Polizeigewalt. Keinesfalls aber ist das Hausrecht ein Bestandteil der Polizeigewalt. Auf Grund der Polizeigewalt kann der Präsident, wenn die Ordnung im Hause es erforderlich macht, den Hausfremden den Zutritt zu den Verhandlungen des Reichstages verwehren. Aus dem Rechtsgrunde des ihm zustehenden Hausrechts kann er dagegen ihnen den Eintritt nicht verbieten, da die Reichsverfassung durch Verleihung des öffentlichen Charakters der Verhandlungen somit den Willen des Präsidenten gebunden hat. Ein Eintrittsverbot läßt sich also nicht aus dem Hausrecht herleiten, das lediglch darin besteht, dem eingelassenen zuhörenden Publikum mit „abmahnenden oder mißbilligenden Aeußerungen“[4]) entgegenzutreten, falls dieses sich nicht im Rahmen der Hausordnung hält. In Betätigung des Hausrechts kann er daher auch

[3]) Hubrich G.S. S. 125.
[4]) Hubrich G.S. S. 125.

nicht den von der Sitzung ausgeschlossenen Abgeordneten aus dem Hause verweisen. Zur Erreichung dieses Zweckes muß er als Träger der Polizeigewalt in Erscheinung treten. Während sich die Disziplinargewalt als die Ordnungsgewalt nur den Mitgliedern gegenüber darstellt, richtet sich das Hausrecht gegen jegliche Hausfremde[5]), zu denen auch die einmal ausgeschlossenen, nun wieder Einlaß begehrenden Reichstagsabgeordneten zu rechnen sind. Das Hausrecht stellt sich also demnach als die laufende Ausübung der Eigentümerrechte des Fiskus dar[6]). Die hier bezeichneten Rechte hat der Staat in seiner Erscheinungsform als Fiskus auf den Reichstagspräsidenten unmittelbar übertragen. Da die reale Verbandsperson[7]) in den Erscheinungsformen sowohl als Träger der Hoheitsrechte wie auch als Privatrechtssubjekt das Deutsche Reich ist, ist der Reichstagspräsident auch in diesen Funkionen unabhängiges Reichsorgan.

Für die Unabhängigkeit dieser Organstellung bedeutet es ebenfalls keine Einschränkung, soweit der Reichstagspräsident auch Funktionen einfachen Gesetzen entnimmt, die in den Rahmen seiner aus der Verfassung hergeleiteten Zuständigkeit gehören. § 156 des Reichsbeamtengesetzes vom 18. Mai 1907, der von dem Reichstagspräsidenten als der vorgesetzten Behörde der Reichstagsbeamten spricht, scheint ihn zwar mit Pflichten zu belasten, die sich aus dieser Funktion notwendig ergeben. Jedenfalls ist in seiner Behördenstellung eine Fülle von Befugnissen den Reichstagsbeamten gegenüber enthalten, so z. B. die Aufgaben der Reichtagsbeamten zu bestimmen und abzugrenzen, Entscheidungen über Pensionierungen, Festsetzungen von Ruhegehältern u. a. Alle diese Befugnisse jedoch stehen dem Reichstagspräsidenten schon sämtlich auf Grund der Reichsverfassung unmittelbar zu. In dem Begriff „Verfügungsmacht" über die Einnahmen und Ausgaben und dem Begriff der Hausverwaltung liegt notwendig der Aufgabenkreis enthalten, der die Beziehungen des Präsidenten zu den Reichstagsbeamten umfaßt. Man hat seine in den Rahmen des Art. 28 RV. gehörenden Funktionen nur in eine andere Form gegossen, weil die auf eine Eingruppierung der Reichstagsbeamten in die Rechte der Reichsbeamten hin-

[5]) Hoinka S. 79, I.
[6]) Buchholz S. 12.
[7]) Helfriz, Vertretung, S. 48.

zielende Absicht des Gesetzgebers notwendig auf die Vorgesetzteneigenschaft des Reichstagspräsidenten verweisen mußte. Nur aus dieser Notwendigkeit heraus entstand die durch ein Gesetz umschriebene Amtsbefugnis des Reichstagspräsidenten. Es handelt sich daher nicht um neue Befugnisse und Dienstinstruktionen, die ihm damit etwa der Reichstag im Wege des Gesetzes erteilen wollte.

Aehnlich ist die im Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Reichstags vom 29. April 1922 im besonderen ausgeführte Befugnis des Reichstagspräsidenten die Entscheidungen in Entschädigungssachen der Reichstagsmitglieder (§ 5 Seite 2 und § 8 Seite 2) zu treffen. Die in diesen Befugnissen enthaltene Betätigung, ihrem Wesen nach rein wirtschaftlicher Natur, fällt zwangsläufig in den Rahmen der Hausverwaltung, zu der jedenfalls auch solche Reichstagsaufgaben gehören. Der Grund des Zustandekommens dieses Gesetzes war eben der: Die finanziellen Interessen der Reichstagsmitglieder und ihrer Hinterbliebenen sollten eine gesetzmäßige Regelung erhalten. Der Reichstagspräsident bleibt auch in Beziehung auf diese Funktionen unabhängiges Reichsorgan. Der Kreis, der sich aus dem Entschädigungsgesetz ergebenden Aufgaben ist grundlegend schon in der Reichsverfassung, begrifflich im Rahmen der Hausverwaltung und im Verfügungsrecht über Einnahmen und Ausgaben, enthalten.

Verschaffen wir uns nun einen gesamten Ueberblick, so fassen wir zusammen:

Zunächst wurde festgestellt, daß die Funktionen des Reichstagspräsidenten in seinen Geschäftsordnungsbefugnissen keine unmittelbare Staatstätigkeit enthielten. Daraufhin folgten in den beiden nächsten Abschnitten die unmittelbar der Reichsverfassung entnommenen Funktionen in Ausübung der öffentlichen Gewalt und in der Vertretung fiskalischer Interessen. Die Darstellung hat sodann die Stellung des Reichstagspräsidenten im Staatsorganismus als unmitelbares Staatsorgan ergeben.

Art und Umfang des Reichstagspräsidentenamtes kennen zu lernen, war erforderlich, um so die Grundlage zu gewinnen, auf der unsere weitere Untersuchung der Beamteneigenschaft des Reichstagspräsidenten aufbauen wird.

§ 6.

Die Definition des Reichsbeamtenbegriffes.

Verlegt man die Betrachtung in das Gebiet der Geschichte, so zeigt sich, daß von Rechtsprechung und Wissenschaft die verschiedendsten Auffassungen über den Begriff des Beamten vertreten werden. Aus dem Bestreben des Schrifttums und der Rechtsprechung, eine einheitliche Begriffsbestimmung des Beamten im allgemein-staatsrechtlichen Sinne zu erzielen, ist dieser Begriff im Ergebnis und am Ende der Entwicklung immer allgemeiner geworden. Kaum noch ein Merkmal des Beamtenverhältnisses gab es, das nicht von dem einen und dem andern der Schriftsteller für unwesentlich gehalten wurde. Eine solche rechtliche Verwirrung erklärt sich nur aus dem Mangel einer einheitlichen gesetzlichen Begriffsbestimmung. Keine der Rechtsquellen gibt irgend eine klare Definition des Beamtenbegriffes. Die Reichsverfassung hat sich ihrerseits dieser Aufgabe auch nicht unterzogen. § 1 ALR. 1794, Teil 2, Titel 10, spricht zwar von den Rechten und Pflichten der Diener des Staates, setzt sich aber mit dem Wesen des Beamtenverhältnisses in keiner Weise auseinander. § 1 RBG. beispielsweise setzt den Begriff des Beamten voraus, indem er nur den Begriff des R e i c h s beamten definiert. Alle übrigen Reichsgesetze schweigen sich in der gleichen Weise aus, z. B. § 1 des Reichshaftpflichtgesetzes, der lediglich auf § 1 RBG. verweist. Man kann deshalb sagen, daß es einen einheitlichen Beamtenbegriff nicht gibt. Wenn von Beamten und Beamteneigenschaft die Rede ist, ist zu prüfen, im Sinne welches Gesetzes oder in welchem Zusammenhange dies gemeint ist[1]). Trotz der aus dem Fehlen der gesetzlichen Grundlage folgenden rechtlichen Unsicherheit muß es gelingen, einen, wenn auch sehr allemeinen, aber einheitlich zusammengefaßten Beamtenbegriff im staatsrechtlichen Sinne zu konstruieren.

Nach den von Brand[2]) herausgehobenen Gesichtspunkten muß man bei dem Beamtenbegriff zwischen den wesentlichen und nichtwesentlichen Merkmalen unterscheiden. Während die wesentlichen unwiderlegbar auf ein Beamtenverhältnis

---

[1]) Helfritz, Beamtenrecht, S. 12.
[2]) Brand, § 4, § 5.

schließen lassen, sind die unwesentlichen nur als Indizien für ein solches zu bewerten.

Als das wesentliche Begriffsmerkmal des Beamten wird ein tatsächlich bestehendes öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis zu einem politischen Gemeinwesen von nicht vorübergehender Dauer bezeichnet[3]). Das Dienstverhältnis muß ein öffentlich-rechtliches sein, d. h. es darf nicht auf privatrechtlicher Grundlage beruhen, sondern muß auf den Normen des öffentlichen Rechts fußen. Oeffentlich-rechtliche Vorschriften regeln den Inhalt des Dienstes und der Dienstpflichten, deren Umfang vom Staat ohne Zustimmung des Beamten einer Aenderung jederzeit unterworfen werden kann, nicht wie im Falle des privatrechtlichen Dienstverhältnisses, dessen Inhalt der Regelung der Parteien unterliegt[4]). Alle Aenderungen des Dienstverhältnisses werden ohne Zustimmung des Beamten vollzogen. Der Dienst des Beamten ist eben eine Art von Gewaltverhältnis[5]). Der Verband, gleichgültig, ob Reich, Staat oder ein anderes politisches Gemeinwesen, übt den Beamten gegenüber eine hoheitliche Gewalt aus, eine Tatsache, die sich beispielsweise in den einseitigen Maßnahmen der vorgesetzten Dienstbehörde gegenüber den untergebenen Beamten, wie Beförderung, Versetzung u. a. zu äußern pflegt[6]). Der Privatdienstvertrag schafft eine gleichberechtigte Stellung, das Beamtenverhältnis dagegen ein Ueber- und Unterordnungsverhältnis. Diesem der öffentlich-rechtlichen Dienstpflicht eigentümlichen Gewaltverhältnis wird ein ideeller Inhalt durch das nach der Auffassung des Schrifttums in ihm enthaltene Treueverhältnis gegeben. Jellinek erblickt in der öffentlich-rechtlichen Dienstpflicht die öffentliche Beziehung zwischen dem einzelnen und dem Staat oder sonstigen Verbänden als Dienstherrn, kraft deren der einzelne dem Dienstherrn zur Besorgung von Geschäften, zur Treue und zum Gehorsam verpflichtet ist[7]). Dem Gewaltverhältnis des Beamten dem Staate gegenüber

---

[3]) Wolfstieg S. 15.
[4]) Wolfstieg, a.a.O.
[5]) Wolfstieg, a.a.O. S. 17.
[6]) Helfritz, Beamtenrecht S. 43.
[7]) Jellinek, V.R. S. 343 u. so ähnlich: Wolfstieg S. 16; Hatschek, R. S. 300; Meyer-Anschütz S. 573; Laband, Staatsr. S. 433 u. a.

steht ein gewisses Schutzverhältnis[8]) zur Seite, daß sich z. B. in der Zahlung des Gehaltes auswirkt, ohne daß in jedem Falle eine Verpflichtung des Staates besteht, die geleisteten Dienste seines Beamten zu bezahlen. Unwesentlich für das Dienstverhältnis an sich ist die Art der Inpflichtnahme durch den Staat. Gleichgültig, ob man in der Anstellung einen Staatshoheitsakt[9]) oder einen solchen, der dem Staat gegenüber eine abzugebende Erklärung des Anzustellenden voraussetzt[10]) oder einen öffentlich-rechtlichen Vertrag[11]) sieht, jedenfalls ist sämtlichen Ansichten das zugrundeliegende öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis gemeinsames Merkmal.

Als zweites wesentliches Begriffsmerkmal gilt:

Die Dienstverrichtungen des Beamten müssen sodann in Unterordnung unter ein Staatsorgan, unter die Dienstaufsicht und Disziplinargewalt einer vorgesetzten Behörde erfolgen. Der Beamte muß in der Kontrolle und Anweisung zu seinen Diensten von einem anderen, unmittelbaren oder mit übertragenen Funktionen ausgestatteten, übergeordneten mittelbaren Staatsorgan derart abhängig sein, sodaß man von einer Unabhängigkeit seiner Organstellung nicht sprechen kann. Er ist daher nicht unmittelbares, sondern mittelbares oder abhängiges Staatsorgan. Diese Auffassung von der Wesentlichkeit des Beamten wird von der herrschenden Lehre[12]) der Wissenschaft vertreten. Hatschek[13]) kommt zu der Feststellung, daß für den Beamten Hierarchie und Unterordnung im Verhältnis zueinander und zu den unmittelbaren Organen begriffsnotwendig sei. Auch nach Meyer-Dochow[14]) sind Beamte solche Personen, die einem politischen Gemeinwesen kraft eines besonderen staatsrechtlichen Aktes zur Leistung von Diensten in Unterordnung unter ein vorgesetztes Organ verpflichtet sind. Schon deutlicher erkennt Jellinek das Wesen des Beamtenverhältnisses in dem Unterworfensein unter

[8]) Brand S. 13.
[9]) Meyer-Anschütz a.a.O. 433.
[10]) Helfriz a.a.O. S. 47.
[11]) Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, I, S. 433.
[12]) Helfritz, Vertretung S. 35, Jellinek, Staatslehre S. 591, Finger, Staatsrecht S. 315, Vogel S. 69, Loening S. 115, Hatschek, Reicsst. S. 262, Meyer-Dochow S. 32, Meyer-Anschütz S. 573.
[13]) a.a.O.
[14]) a.a.O.

Verwaltungsakte, denen die Vermutung der Gültigkeit, Rechtsmäßigkeit und die bei ihnen häufig vorkommende Unüberprüfbarkeit eigentümlich ist[15]). Hatschek[16]) wiederum zieht die Grenzen zwischen unabhängigen und abhängigen Organen klar und scharf. Die unabhängigen Organe nehmen danach den Rechtsgrund und den Umfang ihrer amtlichen Zuständigkeit aus der Verfassung, die Beamten aus einfachen Gesetzen und sogar aus Dienstinstruktionen. Folgt man diesen Gedankengängen Hatscheks und der Auffassung der herrschenden Lehre, so ergibt sich die Feststellung, daß der Reichsbeamte mittelbares Reichsorgan ist, d. h. von einem anderen Reichsorgane in den vorbezeichneten Erscheinungsformen der Unterordnung abhängig ist.

Die herrschende Lehre, die die Unterordnung des Beamten als wesentlich ansieht, hat bei Arndt[17]) u. a. lebhaften Widerspruch hervorgerufen. Er stützt sich hierbei auf Otto Mayer[18]), der die Unterordnung des Beamten unter andere Staatsorgane als eine „unnötige Verschnörkelung" abtut, ohne eine sonstige Begründung seines Standpunktes zu geben. Eckstein[19]) räumt zwar ein, daß die Unterordnung unter eine vorgesetzte Behörde, die Einordnung in ein Gewaltverhältnis, auf das Beamtenverhältnis meistens zutreffen werde. Sie begründe aber nicht das Beamtenverhältnis oder bilde dessen Inhalt, sondern sei nur als eine Folge desselben anzusehen. Nach Preuß[20]) leitet der Beamte seine Zuständigkeit nicht von einem Vorgesetzten ab, so wenig wie von dem, der ihn ernannt oder gewählt hat, sondern einzig und allein aus der Organisation des Gemeinwesens. Für ihn folgt aus der Tatsache, daß die Organstellung aller überhaupt existierenden Organe in der Verfassung begründet ist, die Berechtigung, unbeschadet ihrer organisatorischen Ueber- und Unterordnung, von der Unabhängigkeit aller Organwillen zu sprechen. Die Einteilung der herrschenden Lehre in unmittelbare Organe und Beamte hält er für zwecklos. Dieser Unterschied könne nur für die Art der Einsetzung gelten[21]). Im Gegensatz hierzu sieht Helfritz[22])

[15]) Jellinek, V.R. S. 343.
[16]) Hatschek, a.a.O.
[17]) Arndt, Beamtenrecht, S. 135.
[18]) Otto Mayer S. 141.
[19]) Eckstein S. 505/06.
[20]) Preuß, Amtsrecht S. 309.
[21]) Preuß, a.a.O.
[22]) Helfritz, Vertretung S. 35.

dieses Ueberordnungsverhältnis gerade für die Dauer der Organschaft fortwirken. Nach Arndt[23]) könnte gemäß der herrschenden Lehre, die Richtigkeit der Unterordnung unter ein unabhängiges Organ unterstellt, dieses niemals Beamter sein.

Das Ergebnis unserer Untersuchung, daß der Beamte mittelbares Organ ist, hat für die Praxis keine einheitliche Geltung. Gerade hierin zeigt es sich, daß sich einheitliche Begriffsmerkmale der Beamteneigenschaft des Staatsrechts nur im beschränkten Maße feststellen lassen. Die einzelnen, den Beamtenbegriff darstellenden Rechte und Pflichten sind nach den verschiedenen Gesetzen eben verschiedenartige[24]). Es gibt einzelne Beamtenkategorien des Staatsrechts als Ausnahmen, denen das eben behandelte Begriffsmerkmal garnicht oder nur teilweise eigentümlich ist. Namentlich läßt sich bei dem Amte der Bürgermeister feststellen, daß sie, obwohl sie nach dem Kommunalrecht zu dem Kreise der Gemeindebeamten im weiteren Sinne[25]) gehören, dennoch unabhängige Organe der Gemeinden sind. Strauss[26]) und Langnickel[27]) wollen den Bürgermeister und den Gemeindevorsteher sogar zu den abhängigen Organen rechnen, da ihnen die staatliche Aufsichtsbehörde „mittelbar vorgesetzt" sei und sie direkt bezüglich ihrer polizeilichen Funktionen abhängig seien. Keineswegs kann aber die Einrichtung der Kommunalaufsicht als das Kennzeichen der Unterordnung unter die Kommunalaufsichtsbehörde angesehen werden. Das Unterscheidende bleibt: der Dienstbefehl richtet sich unmittelbar gegen die Untergebenen und der Aufsichtsbefehl nur mittelbar an die Gemeindeorgane. Dieser hat aber nicht den rechtlichen Charakter eines Dienstbefehles, und die Rechtspflicht der Kommunalorgane ihm gegenüber ist nicht die Gehorsamspflicht der Subordination[28]). Der Bürgermeister bleibt, im Rahmen der „eigenen" Angelegenheiten der städt. Selbstverwaltung gesehen, unabhängig, wohingegen er, wenn er in staatlich übertragenen Angelegenheiten, sog. Auftragsangelegenheiten tätig ist, der staatlichen Dienstaufsicht des Regierungspräsidenten untergeordnet ist.

[23]) Arndt, a.a.O.
[24]) Helfritz, Beamtenrecht S. 12.
[25]) Helfritz, Beamtenrecht S. 32, 33.
[26]) Strauß S. 27.
[27]) Langnickel, S. 21.
[28]) Preuß, a.a.O. S. 68/69.

Durch das Kommunalrecht ist den Bürgermeistern Beamteneigenschaft beigelegt, obwohl sie unabhängige Gemeindeorgane[29]) sind. Eine Regelung, die von der herrschenden Auffassung abweicht.

An dieser Stelle gilt es, auch die Stellung der richterlichen Beamten auf das Ergebnis der für das Beamtenverhältnis wesentlichen Merkmale der Unterordnung hin zu untersuchen. Nach Art. 102 der RV. sind die Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Diese Unabhängigkeit ist ihnen gewährt worden zur Sicherstellung einer möglichst objektiven Rechtsprechung. Nur in der Ausübung der Gerichtsbarkeit, in der Anwendung des objektiven Rechts bei der Urteilsfindung, sind sie unabhängige Staatsorgane. In Sachen der Justizverwaltung sind sie ihrer vorgesetzten Behörde untergeordnet, also abhängige Organe[30]). Bei den richterlichen Beamten handelt es sich auch um eine Sonderstellung innerhalb der Beamtenschaft, daß sie in ihrer hauptsächlichen Tätigkeit unabhängig sind.

Als Argument gegen das Erfordernis der Unterordnung wird angegeben[31]), daß die Minister und der Reichskanzler zu den Beamten zählen, obwohl sie unabhängige Organe seien[32]). Zweifellos sind sie Beamte. Ihren Charakter als unabhängige Organe hat Hatschek[33]) für das Amt des Reichskanzlers ausdrücklich bestritten. Indem dieser dem Reichstag verantwortlich sei, handele er in Unterordnung unter den Willen des Reichstages. Das Gleiche müßte nach Hatschek für die Minister Geltung haben, die neben der Ministerverantwortlichkeit die disziplinare Verantwortlichkeit treffe[34]). Dem ist jedoch nicht zuzustimmen. Man muß den Reichskanzler und die Minister zu den unabhängigen Organen zählen. Sie haben von niemand, auch vom Reichspräsidenten nicht, Befehle oder

---

[29]) Helfritz, Vertretung S. 35, Anm. 2, Jellinek, Staatslehre S. 93. Helfritz, a.a.O.: Gerade im Gemeinderecht zeigt es sich, daß Organe der Kontrolle anderer Organe ausgesetzt sind, ohne daß sie den Charakter als unabhängiges Organ verlieren. Also kein Widerspruch innerhalb der Organlehre.

[30]) Jellinek, Staatslehre S. 59.

[31]) Peukert S. 29.

[32]) Stier-Somlo S. 70.

[33]) Hatschek, deutsches und preußisches Verwaltungkrecht I, Seite 554.

[34]) Hatschek, a.a.O. S. 7.

Anordnungen entgegenzunehmen. Die parlamentarische Verantwortlichkeit und auch die Möglichkeit, die Reichsminister vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen, sind doch mit der üblichen Disziplinargewalt nicht zu vergleichen. Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen nur des Vertrauens des Reichstages, sind aber diesem nicht untergeordnet.

Hierdurch unterscheiden sie sich aber wesentlich von den typischen Beamten. Popitz[35]) charakterisiert die Minister als diejenigen Personen, die die Politik des Staates machten, wodurch sie aus der Gleichartigkeit mit den Beamten herausträten. Die Beamten seien nie leitend an der Politik beteiligt, sondern täten dies im Rahmen der Zielsetzung, die speziell von den Ministern ausgehe. Die Minister könnten daher folgerichtig nicht zu den Beamten gerechnet werden. Praktisch führt diese Einreihung in die Beamtenschaft zu Unzuträglichkeiten, die wir nicht weiter kritisieren wollen, sondern wir wollen nur feststellen, daß die Gesetzgebung auch hier eine besondere Beamtenkategorie geschaffen hat. Sie steht mit der herrschenden Vorstellung vom Begriff der Beamten nicht im Einklang. Ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis, dem nach dem Sprachgebrauch ein Dienst zugrunde liegt, ist ohne eine Einrichtung, die die Dienste entgegennimmt, die die Gehorsams- und Treuepflicht abnimmt, eben kein Dienstverhältnis mehr. Scheidet man das Unterordnungsverhältnis unter eine vorgesetzte Behörde als unwesentlich aus, so nimmt man dem wesentlichsten Merkmal des Beamtenbegriffes seine innere Bedeutung. Das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis wird inhaltlos.

Im Ergebnis stellen wir also fest, das wesentliche Merkmal des allgemeinen staatsrechtlichen Beamtenbegriffes ist das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis zum Staate in Unterordnung unter ein vorgesetztes Organ.

Erst dann wird bei Reichsbeamten noch als wesentliches Erfordernis aufgestellt, daß der Dienstverpflichtete vom Reichspräsidenten zum Reichsbeamten ernannt werde. Der diese Forderung erhebende Art. 46 RV. läßt ersatzweise nur eine Regelung durch Reichsgesetze zu.

Alle anderen Merkmale des Beamtenbegriffes sind unwesentlicher Natur. Treten sie zwar regelmäßig als äußere natürliche Kennzeichen hinzu, so können sie letztlich nur als

[35]) DJZ. 1930, S. 120.

Indizien zu werten sein. Dessen ungeachtet soll unsere Darstellung kurz auf die zahlreichen unwesentlichen Merkmale eingehen.

Die Ausübung des Amtes als Lebensberuf kann nicht als wesentlich bezeichnet werden. Auch wer ein Neben- oder Ehrenamt bekleidet, ist Beamter, sofern er nur in einem öffentlichen Dienstverhältnis zum Staate steht. Zwar läßt sich von der lebenslänglichen Anstellung normalerweise auf die Beamteneigenschaft schließen. Ein untrügliches Kennzeichen ist diese „Lebenslänglichkeit" des Beamten jedoch nicht. Gibt doch die Reichsverfassung (Art. 129,II) schon einfachen Gesetzen die Freiheit, ein anderes zu bestimmen (wie z. B. §§ 32, 39 RBG.). Wesentlich ist ebenfalls nicht die in der älteren Literatur für erforderlich erachtete Besoldung des Beamten. Das Beamtenrecht kennt besoldete und unbesoldete Beamte. Unbestritten sind Universitätsprofessoren, Referendare u. a. Beamte, die für gewöhnlich nicht besoldet werden. In der Regel wird man allerdings auch aus dem Vorhandensein der Besoldung, abgesehen von den Angestellten und anderen Personenkategorien, auf ein Beamtenverhältnis schließen können Ebenso unmaßgeblich für die Erfüllung des Beamtenbegriffes ist die Leistung eines Diensteides, der sich nur als eine aus dem schon bestehenden Dienstverhältnis resultierende Dienstpflicht darstellt. „Die Vereidigung hat nur den Zweck, die Verbindlichkeit zur Erfüllung der übernommenen Pflichten subjektiv zu verstärken und ein größeres Gewicht für gewissenhafte Dienste zu bieten"[36]). Die Aushändigung einer Bestallungsurkunde ist gleichfalls unwesentlich. — Daß die Form der Anstellung selbst auch nicht begriffsnotwendig ist, vielmehr nur zu den unwesentlichen Merkmalen gehört, wurde oben schon angedeutet. Bedeutsam ist ebensowenig die obrigkeitliche Natur der Dienstgeschäfte. Zweifelsohne können auch ausschließlich oder vorwiegend wissenschaftliche, künstlerische oder technische Arbeitsleistungen den ausschließlichen Tätigkeitsbereich des Beamten bilden[37]).

Zusammengefaßt ist also zu sagen:

Beamter ist, wer in Unterordnung unter ein vorgesetztes Organ zu einem politischen Gemeinwesen in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis steht.

[36]) Wolfstieg S. 18.
[37]) Brand S. 245.

Reichsbeamter ist, wer zum Deutschen Reich in diesem vorbezeichneten Dienstverhältnis steht.

§ 7.

Die Verneinung der Beamteneigenschaft des Reichstagspräsidenten im allgemein staatsrechtlichen Sinne.

Die Untersuchung der letzten Abschnitte hat zu einer Klärung der Begriffe „Organ" und „Beamter" geführt. In den Oberbegriff der Staatsorgane gliedert sich der des Beamten ein. Es gilt daher im folgenden zu einer klaren und definitiven Entscheidung über die Beamteneigenschaft des Reichstagspräsidenten zu gelangen.

Es empfiehlt sich, die Untersuchung, ob die unwesentlichen Merkmale des Staatsdienstes in der Stellung des Reichstagspräsidenten zu finden sind, vorwegzunehmen. Das würde sich sonst erübrigen, wenn die Entscheidung hinsichtlich der wesentlichen Begriffsmerkmale bereits gefallen wäre. Sind die unwesentlichen Kennzeichen zwar nicht begriffsnotwendig, so wird man jedoch in der Regel von ihrem Vorhandensein auf ein Beamtenverhältnis schließen können.

Zwar können wir feststellen, daß der Reichstagspräsident ein Amt, d. h. einen durch das öffentliche Recht begrenzten Kreis von staatlichen Geschäften[1]) im Organismus des Reichs bekleidet. Doch hieraus allein kann keineswegs auf die Beamteneigenschaft geschlossen werden. Versehen doch auch Schöffen und Geschworene ein Amt, ohne Beamte zu sein. Sie stehen nämlich nicht in einem geschlossenen Dienstverhältnis zum Staate, sondern erfüllen lediglich eine Untertanenpflicht. Gleichfalls wäre es verfehlt, von der gewöhnlich vierjährigen Dauer des Reichstagspräsidentenamtes auszugehen und je nachdem, ob man diese Zeit als für ein dauerndes Amt ausreichend oder nicht ausreichend ansieht, zu sagen, daß davon die Beamtenqualität abhinge. Unbestritten würde der Reichstagspräsident, wenn alle wesentlichen Merkmale des Beamtenbegriffes gegeben wären, trotz der zeitlich begrenzten

[1]) Laband, a.a.O. S. 365.

Amtsdauer als Beamter bezeichnet werden müssen, während im anderen Falle die Beständigkeit allein ihn auch nicht zum Beamten machen würde. Aus der Tatsache, daß dem Reichstagspräsidenten keine Bestallungsurkunde ausgehändigt wird, ist ebenfalls nichts für unsere Frage bewiesen. Die Form der Bestellung zum Beamten spielt nach herrschender Ansicht keine Rolle. Auch schwört der Reichstagspräsident keinen Diensteid, der aber bestimmt kein wesentliches Kennzeichen ist.

Eine Entscheidung der Frage, ob der Reichstagspräsident Beamter ist, von den für den Normalfall des Beamten gegebenen äußeren Merkmalen abhängig zu machen, stellt sich als unmöglich heraus. Es bleibt also nur nach den für den Beamtenbegriff wesentlichen Kennzeichen zu entscheiden.

In erster Linie wurde als zum Begriff des Reichsbeamten gehörig ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis zum Deutschen Reiche verlangt. Bei dieser Untersuchung ist der Kreis der Befugnisse des Reichstagspräsidenten, die sich aus der Reichsverfassung und den Reichsgesetzen ergeben, von dem Kreise der der Geschäftsordnung entnommenen Befugnisse durchaus zu trennen. Bei der Betrachtung der in der Reichsverfassung und den herangezogenen Gesetzen geregelten Tätigkeit des Reichstagspräsidenten ist im Ergebnis voranzuschicken, daß ein solches öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis nicht besteht. Alle einschneidenden Merkmale für die Annahme solcher Beziehungen zum Staate sind bei dem Amte des Reichstagspräsidenten nicht vorhanden. Denn keinem anderen Organe ist er in irgendeiner Weise untergeordnet. Es liegt nahe, nach einem Rückblick des Entstehungsprozesses seines Amtes zu prüfen, ob er etwa dem obersten unmittelbaren Organe, der deutschen wahlfähigen Bürgerschaft, untergeordnet ist. Wir waren zur Feststellung gelangt, daß der Reichstagspräsident vom Reichstage gewählt wird und dieser wiederum seine Existenz der Wahl durch die gesamte Wahlbürgerschaft verdankt. Es ist also zuerst auf die Untersuchung einzugehen, ob das deutsche Volk die Fähigkeit besitzt, als Dienstherr des Reichstagspräsidenten angesprochen zu werden, ob es also in der Lage ist, diesem Befehle und Dienstanweisungen zu geben. Durch Art. 1 Abs. 2 RV. wird der Fundamentalsatz dieser Verfassung zum Ausdruck gebracht, daß die oberste Staatsgewalt beim Volke ruhe.

Die Herrschaft des Staates ruht beim Volke, dem alle anderen staatlichen Kräfte untergeordnet sind. Diesem Satz liegt der Grundgedanke aller modernen Demokratien, der umstrittene Gedanke der Volkssouveränität zugrunde. Inwieweit aber die Idee der Volkssouveränität bei dem Aufbau des Staates und der Verteilung der Staatsgewalt in der Reichsverfassung praktisch verwertet worden ist, ist jetzt kurz zu erörtern.

Unbestritten kann man wohl sagen, daß jede staatliche Gewalt beim Volke ruht. In den heutigen modernen repräsentativen Demokratien ist das Volk in seiner Gesamtheit aber nicht willensfähig[2]), d. h. nicht fähig, die Rolle eines Dienstherrn tatsächlich zu übernehmen. Bei der Darstellung der Organlehre gelangte man zur Feststellung, daß das Volk, selbst wenn die Staatsgewalt auch von ihm ausgeht, in den Großstaaten sie selbst nicht bilden und bestätigen kann, sondern zwangsläufig durch seine Organe ausüben läßt. Dieser praktischen Erwägung folgend, hat Art. 5 RV. die Staatsgewalt den Organen des Reiches und der Länder übertragen. Die Idee der Volkssouveränität begegnet trotz weitgehendster Zugeständnisse an die Praxis des Staatslebens somit einem unverkennbaren Widerspruch. Die Volkssouveränität fußt auf dem Gedanken, daß das aus den Stimmberechtigten gebildete Volk als unmittelbar berufenes Staatsorgan ausschließlicher, d. h. alleiniger Inhaber der Staatsgewalt ist, und denkt keineswegs an die tatsächliche Verwirklichung dieser Tätigkeit durch hierzu berufene Organe. Bei einer nur für uns in Frage kommenden rechtlichen Konstruktion, die auf dem Gedanken der Repräsentation aufbaut, ist der Begriff der Volkssouveränität nicht verwendbar, denn dem Reichsvolk ist ein Anteil an der Bestätigung des Staatslebens versagt. Das Volk als lediglich unmittelbar berufenes Staatsorgan kann also niemals die Rolle eines Dienstherrn gegenüber dem Reichstage, ebensowenig wie dem Reichstagspräsidenten gegenüber übernehmen. Denn mit dem Augenblick der Wahl des Reichstages geht die Bildung und Betätigung des Staatswillens in der Hauptsache auf diesen über, dessen Vertreter gemäß Art. 20 RV. nur ihrem Gewissen unterworfen sind. Diese Wahl des Reichstags kann als staatliche Betätigung des stimmberechtigten Volkes keine wesentliche Eigenschaft des

[2]) Jellinek, System S. 154/55.

Staates mit Volkssouveränität darstellen. Finden wir doch diesen Charakterzug auch in den monarchischen Staaten, in denen die Volksvertretungen ihre Existenz ebenfalls der Wahl durch das Volk verdanken. Es kann das deutsche Volk daher auch nicht Dienstherr des Reichstagspräsidenten sein, da es in dem oben gedachten Sinne willensunfähig ist.

Derselbe Entstehungsprozeß aus dem Geiste der Repräsentationslehre wie bei der Wahl des Reichstages durch das Reichsvolk vollzieht sich bei der Wahl des Reichstagspräsidenten durch den Reichstag. Auch hier ist zu sagen, daß der Reichstag auf Grund seiner Beziehungen zum Reichstagspräsidenten niemals dessen Dienstherr sein kann. Denn lediglich in dem Augenblicke der Wahl, dem Wahlakte selbst, ist der Reichstagspräsident von dem nur als Kreationsorgan fungierenden Reichstage abhängig. Sobald sich diese Kreationstätigkeit des Reichstages in dem Wahlakte erschöpft hat, geht die Betätigung der staatlichen Gewalt auf den Reichstagspräsidenten über. Aus dem Umstande, daß etwa der Reichstag als Gesetzgebungsorgan des Reiches die Verfassung und damit die Befugnisse des Reichstagspräsidentenamtes jederzeit zu ändern in der Lage wäre, kann keineswegs auf ein Dienstverhältnis des einen Organs zu dem anderen geschlossen werden. Denn jedenfalls ist nicht zu vergessen, daß der Reichstagspräsident zwar unmittelbares, aber trotzdem nicht höchstes Reichsorgan ist. Das ist und bleibt selbstverständlich der Reichstag[3]). Die unmittelbare Organstellung des Reichstagspräsidenten, deren wesentlichste Bedeutung in dem Verhältnis der Gleichordnung zu anderen unmittelbaren Organen besteht, wird durch eine solche von der Reichsverfassung vorgesehene rechtliche Möglichkeit nicht erschüttert. Der Reichstagspräsident ist in seinen Entschließungen durch keine anderen Schranken als die vom objektiven Recht und die von der Lebenssphäre der Verbandsperson gesetzten gebunden.

Im Ergebnis kommen wir also zur Feststellung, die Staatsgewalt, ein Recht des mit dem Begriff „Volk" identischen Staates, delegiert der Staat aus der Erkenntnis seiner eigenen Handlungsunfähigkeit heraus auf seine Organe. Oberstes unabhängiges und unmittelbar berufenes Organ ist das Volk. Auf die Stellung eines Kreationsorganes beschränkt, hat es

---

[3]) Helfritz, Vertretung S. 34.

seinerseits nur seine es selbst repräsentierenden Organe zu wählen. Sie wiederum, wie z. B. der Reichstag, sind bei der Wahl anderer Organe, z. B. des Reichstagspräsidenten auf diese Kreationsstellung beschränkt. Diese gewählten Organe repräsentieren den Willen des Staates. Aus dem Geiste der Repräsentationslehre, die das Grundelement unserer Reichsverfassung ist, ist der Reichstagspräsident seiner Entstehung nach zwar tertiäres Organ, aber sein Wille ist Volkes Wille. Der Rechtsgrund und der Umfang seiner Amtsbefugnisse sind ausschlaggebend in der Reichsverfassung geregelt. Als unabhängiges Organ ist er Repräsentant des souveränen Volkswillens und weder von der wahlfähigen Bürgerschaft, dem Reichstage, einem sonstigen unmittelbaren Reichsorgan noch einem mit übertragenen Funktionen ausgestatteten mittelbaren Organ abhängig.

Hinsichtlich der Befugnisse der Geschäftsordnung wurde festgestellt, daß der Reichstagspräsident seine Rechtsstellung insoweit aus der autonomen Rechtssphäre des Reichstages herholt. Als Organ der Körperschaft Reichstag ist er nur im Rahmen dieser Rechtsstellung zu beurteilen. Sein alleiniger Dienstherr ist das Parlament nicht als Reichsorgan, sondern als politische Körperschaft. Lag bei unserer Betrachtung des Beamtenverhältnisses das Augenmerk auf der dem Dienstverhältnis innewohnenden Beziehung einzelner Organe, und zwar staatlicher Organe zueinander innerhalb der Sphäre des Staatsorganismus, so müssen wir nunmehr das Fehlen einer Staatsorganstellung überhaupt feststellen. Die Rechtsbefugnisse des Reichstagspräsidenten, die insoweit also außerhalb der Sphäre des Staatsorganismus liegen, können daher keinen Zweifel darüber übrig lassen, daß der Reichstagspräsident auch insoweit nicht Beamter ist. Dazu haben wir doch genügend ausgeführt, daß der Beamte nach Inhalt und Umfang seines Amtes jedenfalls eine Staatsorganstellung besitzen muß.

Auf Grund dieser Betrachtung nach den beiden vorgezeichneten Richtungen hin, kommen wir zu dem Ergebnis, daß, nach der Zweckbestimmung jeder einzelnen Funktion beurteilt, das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis des Reichstagspräsidenten zum Staate fehlt.

Schließlich wird noch als letztes wesentliches Erfordernis aufgestellt, daß der Beamte gemäß Art. 46 RV. vom Reichs-

tagspräsidenten oder einem von ihm beauftragten höheren Beamten angestellt worden ist. Auch diesem Verlangen kann unter Berücksichtigung der von der RV. zugestandenen Einschränkung, durch Gesetze ein anderes bestimmen zu lassen, nicht entsprochen werden. Sollte man etwa annehmen, daß diese Klausel sich unmittelbar auf die Verfassungsbestimmung des Art. 26 beziehe, und sagen, die RV. selbst sei das besondere Gesetz, wonach der Reichstagspräsident sein Amt nicht durch Ernennung durch den Reichspräsidenten, sondern durch Parlamentswahl erlange, so würde eine solche gezwungene Konstruktion dem Willen des Verfassungs-Gesetzgebers nicht entsprechen. Denn die besagte Klausel hatte ja nur die Ernennung des Reichstagsbeamten durch den Reichstagspräsidenten zu berücksichtigen.

Ergebnis:

Der Reichstagspräsident ist nach der Quelle seiner Befugnisse und der Zweckbestimmung seiner Funktionen niemals Beamter im allgemein-staatsrechtlichen Sinne.

§ 8.

Die Beamteneigenschaft des Reichstagspräsidenten im Sinne der Haftungsgesetze.

Hinsichtlich der zivilrechtlichen Haftung des Beamten hat das Bürgerliche Gesetzbuch eine besondere Vorschrift im § 839, die zum Beamtenreichsrecht gehört, gegeben. Sie lautet: „Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so hat er dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen". Ergänzend ist diese Gesetzesbestimmung auf ihren Beamtenbegriff in Verbindung mit seiner Anwendbarkeit auf das Amt des Reichstagspräsidenten zu untersuchen. Zunächst muß man sich über die Tragweite dieses Gesetzes klar sein. § 839 BGB hat seine Geltung für die Haftung schuldhafter Handlungen des Beamten, die sowohl in Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt ebenso wie in Ausübung privatrechtlicher Verrichtungen begangen werden[1]); im ersteren Falle allerdings mit einer für unsere Aufgabe wesentlichen Einschränkung.

[1]) Helfritz, Beamtenrecht S. 65.

Die erste Frage, die Beantwortung verlangt, ist die, ob der Reichstagspräsident Beamter im Sinne des vorliegenden Gesetzes ist. Eine Begriffsdefinition des Beamten hat das Bürgerliche Gesetzbuch nicht gegeben. Aus seinen Motiven geht hervor, daß unter den Beamten des BGB. die öffentlichen Beamten zu verstehen sind[2]). Hätten wir den Reichstagspräsidenten einen Beamten im allgemein-staatsrechtlichen Sinne nennen können, dann wäre er es auch im Sinne des § 839 BGB. Das Vorliegen jener Eigenschaft mußten wir verneinen, daher ist er auch nicht Beamter im Sinne dieses Gesetzes.

Wie wir im folgenden sehen werden, hat der Rechtszustand, wie er sich nach dieser Bestimmung dargestellt hat, im Laufe der Entwicklung, soweit die Haftung der Beamten für die in Ausübung öffentlich-rechtlicher Verrichtungen begangenen Verfehlungen in Rede steht, eine wesentliche Aenderung erfahren[3]). Für die Haftung im Bereiche privatrechtlicher Verrichtungen hat § 839 BGB. seine volle Bedeutung behalten. Für pflichtwidrige Amtsführung in seiner Eigenschaft als Organ des Fiskus haftet der Reichstagspräsident also, unbeschadet einer Haftungsmöglichkeit auf Grund anderer Gesetzesbestimmungen, jedenfalls nicht nach § 839 BGB. Daß er in dieser Stellung dritten Personen Schaden zufügen könnte, braucht wohl nicht, da bedenkenlos, ausgeführt zu werden.

Auf dem Gebiete der Haftung für unerlaubte Handlungen in Ausübung der einem Beamten anvertrauten öffentlichen Gewalt hat § 839 BGB. seine ursprüngliche Bedeutung verloren. Es zeigte sich in der Praxis, daß der Rechtszustand, wie er allein nach § 839 BGB. zu beurteilen war, nach jeder Richtung hin unbefriedigend war. Aus Gründen der Zweckmäßigkeit, namentlich der Rechtssicherheit der geschädigten Privatperson und der Rücksichtnahme auf die Rechtsstellung der Beamten ist in Preußen durch das Gesetz vom 1. August 1909 (GS. S. 691) und im Reiche durch das Gesetz vom 22. Mai 1910 (RGBl. S. 798) die Haftung des Staates bezw. des Reiches an die Stelle des Beamten getreten. Dieser Grundsatz, das Prinzip der primären Staatshaftung genannt[4]), hat dann Aufnahme in die Reichsverfassung vom 11. August 1919, Artikel 131, gefunden, um damit für alle anderen Länder, die nicht

[2]) Richter S. 11.
[3]) Helfritz, a.a.O. S. 66.
[4]) Wolfstieg a.a.O. S. 99.

wie Preußen ein gleiches Gesetz wie das vom 1. August 1909 besaßen, zwingendes Reichsrecht, namentlich für den Erlaß näherer landesgesetzlicher Ausführungsbestimmungen zu schaffen und etwaigen Plänen einer Abänderung dieser in der Verfassung enthaltenen Grundsätze die Schwierigkeit der Herbeiführung eines verfassungsändernden Mehrheitsbeschlusses entgegenzusetzen[5]).

Durch den Art. 131 RV. ist aber nicht etwa § 839 BGB. hinfällig geworden, sondern er ist der Beurteilung eines jeden Falles zugrunde zu legen. Es ist dabei zu prüfen, ob der Beamte nach § 839 BGB. haften würde, d. h. also nur bei vorsätzlicher und fahrlässiger Amtspflichtverletzung und nur unter den Einschränkungen des Absatzes I, Satz 2, Absatz 2 und 3.

Die in den Rahmen unserer Aufgabe fallende Bedeutung des durch Artikel 131 geschaffenen Rechtszustandes liegt in der Fassung des in der vorliegenden Bestimmung enthaltenen Beamtenbegriffes. In Ermangelung einer Normierung durch den Gesetzgeber ist dieser zunächst nach allgemeinen Reichs- und Landesstaatsrecht zu bestimmen gewesen. Durch die aber zu der Verfassungsbestimmung des Art. 131 ergangene Rechtsprechung hat er eine weit über den Rahmen des staatsrechtlichen Beamtenbegriffes hinausgehende Auslegung erfahren. Hiernach ist jede Person als Beamter anzusehen, die der Staat mit der Ausübung von Staatshoheitsrechten betraut hat und zwar mit der Gewalt, in deren Ausübung sie pflichtwidrig handelt[6]). Das Reichsgericht geht dabei von folgenden Erwägungen aus:

Der Staat hafte deshalb, weil er die Beamten mit hoheitlichen Befugnissen ausrüste und öffentliche Gewalt durch sie ausüben lasse, sodaß er billigerweise für die dabei vorkommenden Verfehlungen einstehen müsse[7]). Aus dem Geiste des Prinzips der primären Staatshaftung gesehen, ermangle es jeder inneren Begründung, die Haftung nur auf denjenigen Personenkreis zu beschränken, der unbedingt in einem festen Beamtenverhältnis zum Staate stehe. Nach der Auffassung des Reichsgerichts fällt bei direkter Anwendung des Art. 131 der Reichsverfassung unter dessen Beamtenbegriff jede Person, die der Staat mit der Ausübung von Hoheitsrechten be-

[5]) Helfritz, a.a.O. S. 67.
[6]) R.G.Z. S. 105, 395; 118, 241; 114, 200.
[7]) Recht 1922, S. 1174, u. a.

traut hat, gleichgültig, ob es in der äußeren Form eines privatrechtlichen Dienstvertrages — die Ausübung von Hoheitsrechten könne überhaupt niemals den Gegenstand eines solchen Vertrages bilden[8]) — eines einseitigen öffentlichen Staatsaktes oder selbst auf Grund von Tatsachen geschieht. Arbeiter- und Soldatenräte waren danach Beamte im Sinne des Art. 131 RV., ohne daß ihnen diese Eigenschaft vom einschlägigen Landesstaatsrecht beigelegt worden war[9]). Keinesfalls darf es sich um eine nur im einzelnen Falle übertragene Ausübung von Hoheitsrechten handeln, stets muß der betreffenden Person ein bestimmter Kreis von öffentlichen Geschäften, sei es ständig, sei es für eine bestimmte Zeit, übertragen sein[10]).

Die Rechtsprechung legt also bei der Auslegung des Beamtenbegriffes im Sinne des Art. 131 RV. entscheidendes und ausschließliches Gewicht auf die Ausübung von Staatshoheitsrechten und nicht auf die Anstellung. Die Literatur[11]) begnügt sich in der Hauptsache mit der Wiedergabe der Auffassung der Judikatur. Helfritz sieht hierin einen Beleg für den Grundsatz, daß es einen einheitlichen in sich geschlossenen Beamtenbegriff nicht gibt, vielmehr zu prüfen ist, wenn von Beamten und Beamten-Eigenschaft die Rede ist, in welchem Sinne und in welchem Zusammenhange dies gemeint ist[12]). Es kann demnach Personen geben, die **nur** Beamte im Sinne der vorliegenden Bestimmung sind. Zu sagen ist noch, daß der Staat auch für die ehrenamtlich oder nebenamtlich Tätigen haftet[13]).

Mußten wir dem Reichstagspräsidenten die Anerkennung der Beamteneigenschaft im allgemein-staatsrechtlichen Sinne versagen, so bedeutet dies keine Schranke, ihn dessen ungeachtet nach dem Ergebnisse der Untersuchung als Beamten im Sinne des Art. 131 RV. gelten zu lassen. Durch Verfassung und Gesetz ist der Reichstagspräsident in seiner Eigenschaft als Reichspolizeiorgan und vorgesetzte Dienstbehörde der Reichstagsbeamten mit einem geschlossenen Kreis öffentlicher

[8]) Recht a.a.O.
[9]) R.G.Z. 104, 346, 362, u. a.
[10]) R.G.Z. 102, S. 106 ff.; 104 S. 291.
[11]) Poetzsch-Heffter, Anmerk. 2 zu Art. 131 R.V. Anschütz a.a.O. Anmerk. 3 zu Art. 131 R.V. Brand S. 593.
[12]) Helfritz a.a.O. S. 12, 67.
[13]) R.G.Z. 88, 52.

Befugnisse betraut worden. Gehen wir nach dem Ergebnis unserer Untersuchung auf den inneren Grund der Zweckbestimmung des Art. 131 RV., so müssen wir den Reichstagspräsidenten in diesen Beamtenbegriff einreihen. Die oben dargestellte rechtspolitische Tendenz des Art. 131 geht eben dahin, den Untertanen durch Uebernahme der Haftung durch den Staat eine erhöhte Gewähr für den Ersatz des Schadens zu bieten, den sie von Personen erleiden, deren sich der Staat, gleichgültig in welcher Form, bei der Ausübung öffentlicher Gewalt bedient. Außerdem muß man bedenken, daß die Judikatur nicht bloß dem Staatsbürger Schutz, sondern auch den Trägern öffentlicher Gewalt gewisse Vorteile gewähren wollte. Der Staat beabsichtigte eben die finanziellen und seelischen Belastungen dem Beamten abzunehmen, die durch die Führung eines Prozesses entstehen. Alle diese rechtsstaatlichen Erwägungen gelten in erhöhtem Maße der Stellung des Reichstagspräsidenten in Ausübung der hier in Frage stehenden Befugnisse.

Hier lautet also das Ergebnis:

Der Reichstagspräsident ist Beamter im Sinne des Art. 131 der Reichsverfassung.

§ 9. Anhang.

Die Beamteneigenschaft des Reichstagspräsidenten im strafrechtlichen Sinne.

Ergänzend muß noch untersucht werden, ob der Reichstagspräsident Beamter im Sinne des Reichsstrafgesetzbuches ist. Der in Frage kommende § 359 RStGB. lautet:

„Unter Beamten im Sinne dieses Strafgesetzes sind zu verstehen alle im Dienste des Reiches oder unmittelbaren oder mittelbaren Dienste eines Bundesstaates auf Lebenszeit, auf Zeit oder nur vorläufig angestellte Personen, ohne Unterschied, ob sie einen Diensteid geleistet haben oder nicht, ingleichen Notare, nicht aber Advokaten und Rechtsanwälte".

Von der einschlägigen Literatur[1]) wird als wesentliches Erfordernis für die Bestimmung des strafrechtlichen Reichs-

[1]) Binding, Lehrb. II. Bd. S. 383, Gerland S. 266, Liszt-Schmidt § 178.

Beamtenbegriffes die Anstellung im Dienste des Reiches angesehen. Diese Auffassung lehnt sich an dieselben Betrachtungen zwangsläufig an, die bei der Definition des staatsrechtlichen Beamtenbegriffes angestellt worden sind. Dort wurde von einer Stellungnahme zu den sich an den Begriff der Anstellung knüpfenden Lehren, die in derselben einen einseitigen Hoheitsakt des Staates oder einen öffentlichen Vertrag sehen, Abstand genommen. Ebenso sieht Binding[2]) in der „Perfektion des publizistischen Rechtsgeschäftes", einerlei wie man es konstruieren mag, das entscheidende Merkmal dieses Beamtenbegriffes. Denn das Reichsstrafgesetzbuch habe sich ja zu keiner besonderen Form der Anstellung bekannt.

Bei der Begriffsbestimmung des Beamten im strafrechtlichen Sinne geht jedoch die Praxis deutlich andere Wege, wobei die Auffassung der Rechtsprechung die herrschende Lehre darstellt. Deckt sich also nach der Ansicht Bindings der strafrechtliche Beamtenbegriff mit dem des Staatsrechtes in gewissen Grundzügen, so kann man nach dem Ergebnis der Rechtsprechung feststellen, daß der erstere weit über den letzteren hinausgeht[3]).

Wenn das Reichsstrafgesetzbuch im § 359 einen besonderen Beamtenbegriff aufgestellt hat, so muß man mit Helfritz[4]) zum Verständnis der unterschiedlichen Behandlung des Beamtenbegriffs im geltenden Rechte immer der Frage nachgehen, was das einzelne Gesetz mit der Aufstellung seines jeweiligen Beamtenbegriffes bezweckt. Nach verschiedentlichen Beamtengesetzen des Reiches und der Länder ist in der Hauptsache entscheidend die rechtliche Stellung, welche die „Angestellten" nach innen, dem Reiche oder Staat gegenüber einnehmen, da sie seine Dienstbezüge, sein Ruhegehalt und die Hinterbliebenenfürsorge regeln wollen[5]). Das bedeutet, daß hierbei das Anstellungsverhältnis gewöhnlich wesentlich ist. Das Strafrecht dagegen hat sich zur Aufgabe gesetzt, dem Publikum gegen Mißbrauch der Staatsgewalt ebenso wie bestimmten Beamtengruppen in der Ausübung ihres Rechtes Schutz zu gewähren. In dieser Richtung muß also die rechtliche Stellung ausschlaggebend sein, die die be-

[2]) Binding a.a.O.
[3]) Leipziger Kommentar, S. 1125.
[4]) Helfritz a.a.O. S. 12.
[5]) Helfritz a.a.O.

treffenden Personen nach außen, Dritten gegenüber haben. Für die Auslegung des strafrechtlichen Beamtenbegriffes treten daher die dienstlichen Verrichtungen (Funktionen) des Beamten in den Vordergrund[6]), anders wie beim staatsrechtlichen Beamtenbegriff, bei dem die Art der Verrichtungen unwesentlich ist.

Die Rechtsprechung des Reichsgerichtes hat nun in konsequenter Durchführung dieses Gesichtspunktes in zahlreichen Urteilen für maßgebend erachtet, daß der Beamte im Sinne des Strafrechts berufen sei, als Organ der Staatsgewalt unter öffentlicher Autorität für die Herbeiführung der Zwecke des Staates tätig zu sein[7]). Diese Begriffsbestimmung ist wohl die älteste der Judikatur, hat sie doch bereits das Obertribunal[8]) aufgestellt. Aber auch in neueren Urteilen[9]) ist das Reichsgericht kaum wesentlich von ihr abgewichen und hat es den Beamten des Staates für berufen erklärt, Funktionen öffentlich-rechtlicher Art wahrzunehmen, die aus der Staatsgewalt abzuleiten sind und der Verwirklichung der Staatszwecke unmittelbar oder mittelbar dienen. Das Reichsgericht hat hierdurch der weitgehendsten Auslegung des strafrechtlichen Beamtenbegriffes Spielraum gelassen, sodaß man schlechthin jeden Träger öffentlicher Aemter, sogar Schöffen und Geschworene, zu den Beamten des Strafrechts zählen könnte[10]). Diese Definition des Reichsgerichts ist deshalb aufs schärfste von der Literatur[11]) angegriffen worden. Binding sieht einen der Hauptmängel der Praxis darin, daß sie nicht genügend zwischen Beamten und „Trägern öffentlicher Aemter" zu scheiden verstehe[12]). Selbst der Leipziger Kommentar hält die Zulassung einer so weitgehenden Auslegung für ungenau und sogar für unrichtig[13]). Das Reichsgericht ist in neuester Zeit in dieser Richtung immer bestimmter geworden und hat den strafrechtlichen Beamtenbegriff dahin formuliert, daß die zuständige Amtsstelle durch Uebertragung von Dienstverrichtungen öffentlich-rechtlicher Art, die aus der Staatsgewalt ab-

[6]) Helfritz a.a.O.
[7]) R.G.St. 1, 327; 2, 317; 3, 257; 5, 337; 14, 347; 24, 83 u. a.
[8]) L.K. a.a.O.
[9]) R. G. 20, 72; 60, 139; J.W., 17, 725 u. a.
[10]) L.K. 1126
[11]) s. S. 71.
[12]) Binding a.a.O.
[13]) L.K. a.a.O.

zuleiten sind und der Verwirklichung staatlicher Zwecke dienen, die Beamteneigenschaft begründen könne[14]). Sie ist gleichfalls gegeben, wenn die Dienstverrichtungen lediglich Ausfluß öffentlicher Amtstätigkeit sind[15]), das Wesen der öffentlichen Amtstätigkeit haben[16]) oder eine Betätigung oder Ausübung der Staatsgewalt überhaupt enthalten[17]). Das Reichsgericht hat mit seinen sämtlichen Definitionen niemals den Gesichtspunkt fallen lassen, daß das Außenverhältnis des Beamten zum Publikum allein entscheidend ist. Es hat im bewußten Gegensatz zu verschiedenen Vertretern der Literatur[18]) von dem wesentlichen Merkmal des staatsrechtlichen Beamtenbegriffes, der Anstellung im öffentlichen Dienste des Reiches für den Rahmen des Strafrechts Abstand genommen. Bei einheitlicher Betrachtung der Rechtsprechung ist zu sagen, daß der Reichstagspräsident zu den Beamten im Sinne des Reichsstrafgesetzbuches gerechnet werden muß. Durch Verfassung und Gesetz ist ihm die Ausübung des Staatshoheitsaktes der Polizeigewalt übertragen und als vorgesetzter Dienstbehörde das Wohl und Wehe zahlreicher Beamten anvertraut worden. Hierbei übt er Funktionen öffentlich-rechtlicher Art aus, die aus der Staatsgewalt abgeleitet sind und der Werwirklichung staatlicher Zwecke dienen. Es macht keinen Unterschied, ob diese Befugnisse von einer zuständigen übergeordneten Behörde übertragen werden, denn in zahlreichen Entscheidungen des Reichsgerichts können sogar innerhalb eines Privatdienst-Vertragsverhältnisses hoheitsrechtliche Funktionen übertragen werden[19]). Das Ergebnis lautet daher hier:

„Der Reichstagspräsident ist Beamter im strafrechtlichen Sinne".

---

[14]) R. G. St. 35, 327; 49, 113; 52, 310; 54, 204; 56, 367; 57, 126; 60, 139 u. a.

[15]) Recht 1916, 1232; L.Z. 16, 821.

[16]) R.G.St. 51, 66.

[17]) R.G.St. 52, 309.

[18]) s. S. 71. Nach deren Auffassung könnte der Reichstagspräsident nicht zu den strafrechtlichen Beamten gerechnet werden. Sie verlangen, daß eine Anstellung erfolgt sei, durch die die spezifische Beamtendienstpflicht begründet werde. Nach der obigen Untersuchung liegt sie aber dem Reichstagspräsidentenamte nicht zugrunde.

[19]) z. B. E. 30, 29.

Lebenslauf.

Ich, Helmut Stark, Sohn des Polizeihauptmanns a. D. Karl Stark und seiner Ehefrau Anna geb. Teubner, bin am 3. Oktober 1905 in Breslau geboren.

Von 1912—1924 besuchte ich das Johannis-Gymnasium zu Breslau, das ich mit dem Zeugnis der Reife verließ.

Ich studierte dann sechs Semester in Breslau und zwei Semester in Greifswald Rechts- und Staatswissenschaften.

Im Oktober 1929 bestand ich vor der Prüfungskommission des Oberlandesgerichtes in Breslau die erste juristische Staatsprüfung und am 16. November 1929 das Rigorosum vor der Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Breslau.

Zur Zeit bin ich als Referendar beim Amtsgericht in Breslau beschäftigt.